УЧЕБНИКИ
И УЧЕБНЫЕ ПОСОБИЯ

О. А. Городов

ОСНОВЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА РОССИИ

Юридический
центр

SHOUT
SHARE
IT

Annotation

В учебном пособии комплексно рассматриваются основные вопросы информационного права как новой учебной дисциплины (учебного курса), ориентированной на углубление профессиональных юридических знаний в сфере правового регулирования отношений, складывающихся по поводу информации и производных от нее продуктов. Учебный материал излагается на основе новейшего законодательства.

Учебное пособие предназначается для студентов, магистрантов и преподавателей юридических вузов, а также для практикующих юристов.

- О. А. Городов
  - Предисловие
  - Принятые сокращения
  - Глава I
    -
    - § 1. Общие сведения о феномене информации
    - § 2. Сущность конституционного права на информацию и его гарантии
  - Глава II
    -
    - § 1. Предмет, методы, понятие и принципы информационного права
    - § 2. Место информационного права в системе российского права
  - Глава III
    -
    - § 1. Понятие и виды информационных правоотношений
    - § 2. Субъекты информационных правоотношений
    - § 3. Объекты информационных правоотношений
    - § 4. Содержание информационных правоотношений
  - Глава IV
    -
    - § 1. Понятие информационного законодательства и его система
    - § 2. Структура и общая характеристика информационного законодательства
    - § 3. Действие нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в информационной

сфере
- Глава V
  -
  - § 1. Понятие правового режима информации и его разновидности
  - § 2. Режим свободного доступа
  - § 3. Режим ограниченного доступа
  - § 4. Режим документированной информации
- Глава VI
  -
  - § 1. Понятие и виды информационных ресурсов
  - § 2. Пользование информационными ресурсами
  - § 3. Участие в международном информационном обмене
  - § 4. Правовое регулирование отношений в сфере сохранения и использования библиотечных фондов
  - § 5. Правовое регулирование отношений в области формирования обязательного экземпляра документов
  - § 6. Правовое регулирование отношений в сфере формирования, хранения, учета и использования архивов и архивных фондов
- Глава VII
  -
  - § 1. Средства массовой информации и организация их деятельности
  - § 2. Распространение массовой информации
  - § 3. Отношения средств массовой информации с гражданами и организациями
  - § 4. Профессиональный статус журналиста
- Глава VIII
  -
  - § 1. Понятие рекламы и требования, предъявляемые к ней
  - § 2. Субъекты рекламной деятельности, их права и обязанности
  - § 3. Государственный контроль в области рекламы и ответственность за ненадлежащую рекламу
- Глава IX
  -
  - § 1. Общие сведения о связи и структуре ее функционирования

        - § 2. Государственное регулирование деятельности в области связи
    - Глава X
        -
        - § 1. Понятие государственной тайны, состав и принципы формирования сведений, подлежащих засекречиванию
        - § 2. Отнесение сведений к государственной тайне, их засекречивание и рассекречивание
        - § 3. Распоряжение сведениями, составляющими государственную тайну
        - § 4. Допуск к государственной тайне
        - § 5. Сертификация средств защиты информации
    - Глава XI
        -
        - § 1. Понятие информационной безопасности, основные задачи и методы ее обеспечения
        - § 2. Особенности обеспечения информационной безопасности российской федерации в различных сферах общественной жизни
        - § 3. Государственная политика информационной безопасности и организационная основа системы ее обеспечения
    - Глава XII
        -
        - § 1. Общие сведения о юридической ответственности за нарушение законодательства в информационной сфере
        - § 2. Гражданско-правовая ответственность за правонарушения в информационной сфере
        - § 3. Административно-правовая ответственность за правонарушения в информационной сфере
        - § 4. Уголовная ответственность за преступления в информационной сфере
    - Программа спецкурса по информационному праву «основы информационного права России»
    - Городов Олег Александрович
- notes
    - 1
    - 2
    - 3
    - 4
    - 5
    - 6

- ○ 7
- ○ 8
- ○ 9
- ○ 10
- ○ 11
- ○ 12
- ○ 13
- ○ 14
- ○ 15
- ○ 16
- ○ 17
- ○ 18
- ○ 19
- ○ 20
- ○ 21
- ○ 22
- ○ 23
- ○ 24
- ○ 25
- ○ 26
- ○ 27
- ○ 28
- ○ 29
- ○ 30
- ○ 31
- ○ 32
- ○ 33
- ○ 34
- ○ 35
- ○ 36
- ○ 37
- ○ 38
- ○ 39
- ○ 40
- ○ 41
- ○ 42
- ○ 43
- ○ 44
- ○ 45
- ○ 46
- ○ 47
- ○ 48
- ○ 49
- ○ 50

- ○ 51
- ○ 52
- ○ 53
- ○ 54
- ○ 55
- ○ 56
- ○ 57
- ○ 58
- ○ 59
- ○ 60
- ○ 61
- ○ 62
- ○ 63
- ○ 64
- ○ 65
- ○ 66
- ○ 67
- ○ 68
- ○ 69
- ○ 70
- ○ 71
- ○ 72
- ○ 73
- ○ 74
- ○ 75
- ○ 76
- ○ 77
- ○ 78
- ○ 79
- ○ 80
- ○ 81
- ○ 82
- ○ 83
- ○ 84
- ○ 85
- ○ 86
- ○ 87
- ○ 88
- ○ 89
- ○ 90
- ○ 91
- ○ 92
- ○ 93
- ○ 94

- ○ 95
- ○ 96
- ○ 97
- ○ 98
- ○ 99
- ○ 100
- ○ 101
- ○ 102
- ○ 103
- ○ 104
- ○ 105
- ○ 106
- ○ 107
- ○ 108
- ○ 109
- ○ 110
- ○ 111
- ○ 112
- ○ 113
- ○ 114
- ○ 115
- ○ 116
- ○ 117
- ○ 118
- ○ 119
- ○ 120
- ○ 121
- ○ 122
- ○ 123
- ○ 124
- ○ 125
- ○ 126
- ○ 127
- ○ 128
- ○ 129
- ○ 130
- ○ 131
- ○ 132
- ○ 133
- ○ 134
- ○ 135
- ○ 136
- ○ 137
- ○ 138

- ○ 139
- ○ 140
- ○ 141
- ○ 142
- ○ 143
- ○ 144
- ○ 145
- ○ 146
- ○ 147
- ○ 148
- ○ 149
- ○ 150
- ○ 151
- ○ 152
- ○ 153
- ○ 154
- ○ 155
- ○ 156
- ○ 157
- ○ 158
- ○ 159
- ○ 160
- ○ 161
- ○ 162
- ○ 163
- ○ 164
- ○ 165
- ○ 166
- ○ 167
- ○ 168
- ○ 169
- ○ 170
- ○ 171
- ○ 172
- ○ 173
- ○ 174
- ○ 175
- ○ 176
- ○ 177
- ○ 178
- ○ 179
- ○ 180
- ○ 181
- ○ 182

- ○ 183
- ○ 184
- ○ 185
- ○ 186
- ○ 187
- ○ 188
- ○ 189
- ○ 190
- ○ 191
- ○ 192
- ○ 193
- ○ 194
- ○ 195
- ○ 196
- ○ 197
- ○ 198
- ○ 199
- ○ 200
- ○ 201
- ○ 202
- ○ 203
- ○ 204
- ○ 205
- ○ 206
- ○ 207
- ○ 208
- ○ 209

О. А. Городов
Основы информационного права России
Учебное пособие

Предисловие

XIX век называли веком производства, XX – веком управления, а XXI век по праву именуют веком информации. Сегодня мы все являемся очевидцами повышения значимости информации как для себя лично, так для государства и общества в целом. Возрастание роли информации практически во всех областях жизнедеятельности обусловлено многими факторами и прежде всего формированием информационного сектора экономики, равного по значимости, а порой и превосходящего по ресурсному потенциалу такие традиционные ее подразделения, как промышленность, сельское хозяйство и услуги. Мера развитости информационного сектора не только оказывает существенное влияние на систему производственных отношений, но и предопределяет реальные границы возможностей для членов общества искать, получать и распространять информацию. Благодаря этому закладывается основа существования системы информационных отношений в обществе, намечаются ориентиры государственной политики в информационной сфере, а информационные процессы нашего общества становятся предметом сознательной, целенаправленной и научно обоснованной деятельности. Важную роль в проектировании информационных процессов играет право, с помощью которого не только регулируются сложившиеся отношения, но и происходит расширение сферы информационной деятельности, диктуемое общественными потребностями. Таким образом, право воздействует непосредственным образом на ход информационных процессов, определяя и поддерживая те направления, которые формируют облик так называемого информационного общества. Информационное общество развивается стремительными темпами, и это развитие сказывается на характере общественных отношений, складывающихся между членами данного общества, а также между ними и государством. Сущность и характер этих общественных отношений не позволяют осуществить их регулирование нормами только классических отраслей права, поскольку они специфичны в силу особенностей и юридических свойств информации, выступающей в роли основного объекта, по поводу которого и возникают такие отношения. Данное обстоятельство обусловило появление новой комплексной отрасли права – информационного, а равно принципиально новой одноименной юридической дисциплины, которая производна от информационного права как отрасли права и отрасли науки.

В последнее время выпущен в свет ряд заслуживающих

внимания учебников и учебных пособий по курсу информационного права. В них получили отражение многие важные теоретические и практические вопросы этой учебной дисциплины, что, вне всякого сомнения, сыграет положительную роль в удовлетворении потребностей в юридических знаниях. Вместе с тем некоторые из учебных изданий разочаровывают обилием проблем, даже отдаленно не имеющих отношения к праву.

Предлагаемое учебное пособие призвано в систематизированном и сжатом виде изложить наиболее важные стороны правового регулирования отношений, складывающихся в обществе по поводу информации и производных от нее продуктов. Тематика пособия включает 12 самостоятельных глав, содержание которых отражает теоретические и практические проблемы информационного права.

Композиционно учебный материал структурирован по четырем главным направлениям. Первое направление охватывает четыре главы, в рамках которых анализируются феномен информации, ее роль в жизнедеятельности личности, общества и государства, юридически значимые свойства, рассматривается специфика предмета и методов информационного права, показываются сущность и содержание информационных правоотношений, дается характеристика информационному законодательству. Второе направление включает главу, посвященную анализу правовых режимов информации, которые приданы ей действующим законодательством. В рамках третьего направления, состоящего из пяти самостоятельных глав, рассматриваются особенности правового регулирования отношений в отдельных наиболее значимых сферах жизнедеятельности общества. Четвертое направление представляет собой отдельную главу, содержанием которой являются вопросы ответственности за правонарушения в информационной сфере.

Каждая из глав учебного пособия сопровождается перечнем литературных источников, которые могут послужить дополнительным материалом при изучении той или иной темы.

Автор не ставил своей целью охватить все возможные стороны и аспекты правового регулирования информационных отношений, занимая позицию, согласно которой проблемы информационного права на данном этапе его развития должны рассматриваться в учебных целях лишь в той мере, в какой это необходимо для понимания сущности информационного права, его основных институтов, механизмов действия и реализации. Отсюда название учебного пособия, претендующего лишь на

освещение основных информационно-правовых аспектов.

Автор выражает надежду, что учебное пособие окажется полезным прежде всего при изучении одноименного спецкурса в юридических вузах. Пособие может быть так же использовано в учебных заведениях другого профиля, в том числе относящихся к системе повышения квалификации и переподготовки кадров.

Принятые сокращения

АПК – Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации;

БНА – Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств (СССР, РСФСР, РФ);

Ведомости РФ – Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации;

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации;

КоАП – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;

САПП – Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации.

СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации.

УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации.

Глава I
Информация и право на информацию

Дополнительная литература

Ахлибининский Б. В. Информация и система. П., 1969; *Бриллюэн Л.* Научная неопределенность и информация М., 1966; *Винер И.* Кибернетика или управление и связь в животном и машине. М., 1968; *Земан И.* Познание и информация М., 1966; *Махлуп Ф.* Производство и распространение знаний в США. М., 1966; *Моль А.* Теория информации и эстетическое восприятие М., 1966; *Черри К.* Человек и информация. М., 1972; *Копылов В. А.* Информационное право: Учебник. М., 2002. С. 19–78; *Протасов В. И.* Правоотношение как система М., 1991

§ 1. Общие сведения о феномене информации

Понятие информации и смежные с ним понятия. В настоящее время мы являемся свидетелями бурного развития индустрии информации, которое обусловлено как объективными потребностями науки, техники и экономики, так и закономерностями всего общественного развития. Расширение сферы информационной деятельности, а также усиление внимания и интереса к информационной проблематике определяются спецификой современного этапа эволюции общества, ибо последнее проходит закономерную стадию развития общественных систем, но уже на качественно ином уровне. Сегодня человечество активно формирует информационное общество, прилагая усилия к развитию информационных технологий и созданию на их основе высокоэффективной информационной среды.

В основу всех информационных процессов, происходящих в обществе, положен феномен информации, природа и закономерности развития которого во многом предопределяют практику формирования и облик будущего информационного общества.

Само понятие информации, выступая в качестве центрального в ряде естественно-научных отраслей знания, продолжает тем не менее оставаться одним из наиболее спорных и противоречивых. Оно стало привлекать к себе особое внимание в начале XX в. в результате совершенствования теории связи и возрастания роли обмена различными сведениями в общественной жизни и деятельности. Первые попытки уточнить понятие информации восходят к работам Р. Фишера 1921 г. (вероятностная концепция) и Р. Хартли 1928 г. (логарифмическая мера количества информации), предвосхитившим появление классической статистической теории связи Н. Винера– К. Шеннона 1948 г. (количество информации как мера уменьшения неопределенности)[1].

Дальнейшее развитие понятия информации, рассматриваемого в широком смысле в качестве абстракции, относящейся к определенному ряду закономерностей материального мира и его отражения в человеческом сознании, происходило в зависимости от областей научных исследований и классов решаемых задач. Получили признание определения информации, данные выдающимися учеными, стоявшими у

истоков становления теории информации, как «связь, в процессе которой устраняется неопределенность» (К. Шеннон)[2], «разнообразие» (У. Р. Эшби)[3], «оригинальность и мера сложности» (А. Моль)[4], «знание» (Ф. Махлуп)[5], «всеобщая методология науки» (Л. Бриллюэн)[6], «обозначение содержания, полученного из внешнего мира, в процессе нашего приспособления к нему и приспособления к нему наших чувств» (Н. Винер)[7].

Одновременно с развитием понятия информации предпринимались попытки осуществления ее классификации[8]. Так, Ф. Махлуп предлагал подразделить все знания (информацию) на пять видов: практические знания, интеллектуальные знания, будничные и развлекательные знания, духовные знания, ненужные знания[9]. Современные исследователи также обращаются к конструированию классификационных оснований информации. Например, В. Н. Лопатин вслед за другими учеными, подразделяет информацию по степени организованности, по виду носителя (форме закрепления), по функциональному предназначению (по сфере применения), по степени доступа[10].

Однако выработать единую объективную классификацию информации, равно как и универсальное ее понятие, которое отражало бы все многообразные стороны данного феномена, было не суждено. Видимо, прав был известный специалист в области кибернетики К. Штейнбух, утверждавший в свое время, что «мы не можем дать исчерпывающего и достаточного определения таким понятиям, как „материя“, „энергия“, „информация“»[11].

Между тем легальное понятие информации закреплено сегодня в качестве термина, используемого в Федеральном законе «Об информации, информации и защите информации»[12]. Согласно ст. 2 названного Закона информация – сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления. Из этого определения следует ряд признаков, характеризующих легальную формулу информации, но, разумеется не саму информацию.

Первым признаком следует назвать содержательность. Этот признак проявляется через отождествление информации со сведениями, которые выступают некими символами лиц, предметов, фактов, событий, явлений и процессов. Очевидно, что между сведениями и теми объектами, по поводу которых эти сведения возникли, нет взаимно однозначного соответствия. Данные сведения выступают лишь обозначением содержания, полученного из внешнего мира.

Вторым признаком будет являться независимость формы

представления сведений. Он проявляется через возможность существования сведений о чем-либо в любой воспринимаемой форме: устной, письменной, визуальной, акустической и т. п. Сведения, выраженные в знаках, обычно называют данными.

В литературе приводится множество иных признаков и свойств информации, которые находятся за пределами ее легального определения. Так, Ю. И. Черняк, анализируя экономическую информацию, приходит к выводу о существовании пяти ее важнейших свойств: полезности, наличия в информации смысла, знаковой воплощенности, перерабатываемости в определенной алфавитной системе по соответствующим грамматическим правилам, способности воплощаться в различные сигналы и восстанавливаться из них[13]. В. Н. Лопатин, выделяя основные признаки информации, принципиальные, с его точки зрения, для целей правового опосредования отношений по ее поводу, называет в их числе идеальность, неисчерпаемость, количественную определенность, нелинейность, системность, обособленность[14].

Термин «информация» активно используется как самостоятельно, так и для конструирования ряда родственных, смежных понятий.

Одним из основополагающих понятий в информационной сфере является понятие документированной информации. Оно представлено в качестве легального в ряде федеральных законов. Согласно ст. 2 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации» и ст. 2 Федерального закона «Об участии в международном информационном обмене» под документированной информацией (документом) понимается зафиксированная на материальном носителе информация с реквизитами, позволяющими ее индентифицировать[15].

Используемое законодателем понятие предполагает неразрывную связь содержательного аспекта сведений с определенной материальной формой, роль которой играют различного рода носители (бумага, лазерные диски, дискеты, магнитная пленка и т. п.). Важным элементом документированной информации выступают ее реквизиты, подлежащие, как и сами содержательные фрагменты, закреплению на том же материальном носителе. Очевидно, что документированная информация в указанном выше смысле представляет собой связанный тип информации[16].

Еще два понятия документированной информации (документа) содержатся в ст. 1 Федерального закона «О библиотечном деле» и ст. 1 Федерального закона «Об обязательном экземпляре документов». Для целей первого из

названных законов под документом понимается материальный объект с зафиксированной на нем информацией в виде текста, звукозаписи или изображения, предназначенной для передачи во времени и пространстве в целях хранения и общественного использования[17]. В данном случае законодатель сместил акцент с фиксации информации на материальном носителе как необходимого признака документированной информации на сам материальный носитель, который становится документом при условии фиксации на нем в установленном законодателем виде соответствующих сведений.

Второй закон определяет документ как материальный носитель с зафиксированной на нем информацией в виде текста, звукозаписи (фонограммы), изображения или их сочетания, предназначенный для передачи во времени и пространстве в целях общественного использования и хранения.

Представляется, что генетически точнее понятие документированной информации (документа), содержащееся в Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации», которое, конечно же, не свободно от субъективных представлений законодателя, но в отличие от других лишено просчетов методологического свойства, проистекающих из-за отхода от базовых представлений о феномене информации. О чем собственно идет речь? Во-первых, о том, что информация остается инвариантной к своему носителю, а не наоборот. И, во-вторых, информация циркулирует между носителями, меняя их, но не материальные носители циркулируют между сведениями о реальных объектах материального мира. В игнорировании этих аксиом и видятся истоки «проприетаризации» информации, когда во главу угла ставится материальный носитель сведений, а не сами сведения.

Следующим важным понятием, производным от предшествующих, выступает понятие информационных ресурсов. Согласно ст. 2 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации» информационные ресурсы – это отдельные документы и отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных, других информационных системах). Это понятие дает представление о месте документированной информации в установленных формах ее организации, представляющих собой информационные системы. Информационные ресурсы, как правило, подвергаются классификации. По тематике сведений, сосредоточенных и зафиксированных в документальной информации, ресурс может содержать научную, техническую,

экономическую, учебную и иную информацию.

К понятию информационных ресурсов тесно примыкает содержащееся в ст. 2 Федерального закона «Об участии в международном информационном обмене» понятие информационных продуктов (продукции), под которыми понимается документированная информация, подготовленная в соответствии с потребностями пользователей и предназначенная или применяемая для удовлетворения потребностей пользователей. По смыслу приведенного определения, информационные продукты могут существовать как самостоятельно, так и входить в состав информационных ресурсов. В том и в другом случае они могут выполнять функцию товара.

Информационные услуги – еще одно из смежных с информацией понятий. Под ними законодатель в ст. 2 Федерального закона «Об участии в международном информационном обмене» понимает действия субъектов (собственников и владельцев документированной информации) по обеспечению пользователей информационными продуктами.

В федеральных законах «Об информации, информатизации и защите информации» и «Об участии в международном информационном обмене» даются определения и иным связанным с информацией понятиям. Приведем их.

Информационная система – организационно упорядоченная совокупность документов (массивов документов) и информационных технологий, в том числе с использованием средств вычислительной техники и связи, реализующих информационные процессы.

Информационные процессы – процессы создания, сбора, обработки, накопления, хранения, поиска, распространения и потребления информации[18].

Информационная сфера (среда) – сфера деятельности субъектов, связанная с созданием, преобразованием и потреблением информации.

Информационная безопасность – состояние защищенности информационной среды общества, обеспечивающее ее формирование, использование и развитие в интересах граждан, организаций, государства.

Международный информационный обмен – передача и получение информационных продуктов, а так же оказание информационных услуг через Государственную границу Российской Федерации.

Конфиденциальная информация – документированная информация, доступ к которой ограничивается в соответствии с

законодательством Российской Федерации.

Массовая информация – предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудиосообщения, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы.

Приведенными выше понятиями, связанными с информацией, их перечень, разумеется, не исчерпывается. В специальных законах, международных договорах и иных нормативных актах содержится значительное количество терминов, так или иначе затрагивающих информационную тематику. Их мы будем касаться по мере необходимости в других разделах учебного пособия. Завершая данную рубрику подчеркнем, что все сформулированные законодателем понятия, включая и понятие информации, достаточно условны и логически не выдержаны. Это объясняется уровнем научного знания на данном этапе развития системы правового регулирования отношений, объектом которых является информация, и степенью учета этого уровня законодателем.

Уровни информации и ее юридически значимый аспект.

Проблема формирования понятия информации в юридической науке должна решаться в рамках, очерченных представлениями об этом феномене в иных областях знания, но с использованием частных категорий юриспруденции и в единстве с ними. Такой категорией является объект правоотношения. Мы не будем обращаться к анализу различных подходов в понимании объекта правоотношений, а используем для целей настоящей работы один из распространенных вариантов его употребления, а именно как материального или нематериального блага. Это позволит нам выявить характерные аспекты информации как объекта правоотношений, которые предопределяют в дальнейшем специфику ее правового режима.

Выше было показано, что понятие информации привнесено в юридическую науку и законотворческую практику, будучи освоенным и приспособленным к нуждам математики, кибернетики, теории связи, философии, социологии, психологии, биологии и ряду других отраслей знания, которые используют присущий им понятийный аппарат, выделяя те стороны и свойства информации, которые сопряжены с предметной областью соответствующей науки.

Наибольшего единства взглядов представители различных отраслей знания достигли в определении уровней, или, как их еще называют, аспектов, информации, отражающих сущность данного феномена и характеризующих его с трех точек зрения, а именно синтатики, семантики и прагматики. Иногда к анализу содержательной информации подключают еще и уровень

сигматики[19].

На уровне синтатики (синтаксический аспект информации) информация рассматривается как совокупность знаков и отношений между ними. Синтатика интересуется исключительно формальными аспектами языка, поэтому считается, что статистическая теория связи Винера – Шеннона дает количественное описание информации именно на синтаксическом уровне.

На уровне семантики (семантический аспект информации) информация рассматривается как отношение между знаками и обозначаемыми ими объектами. Семантику рассматривают иногда как «теорию значения», поскольку информация в данном случае считается неким замещением отражаемого объекта. Теоретические основы семантики базируются на взглядах Р. Карнапа, высказанных им в 1946 г.

На уровне прагматики (прагматический аспект информации) информация рассматривается как продукт, создаваемый и используемый людьми в конкретных обстоятельствах. На прагматическом уровне решаются вопросы ценности и полезности информации, т. е. ее значение для конкретных лиц и обществ в целом.

Из всех охарактеризованных выше уровней (аспектов) информации только прагматика интересуется конкретными пользователями информационного продукта и той областью общественных отношений, участниками которых они выступают. Указанное обстоятельство позволяет заключить, что прагматический аспект информации, фиксирующий и определяющий ее полезность в сфере общественных отношений, дает нам ту искомую сторону информации, которая придает ей качество блага. В этом отношении прагматический аспект информации, в отличие от синтаксического и семантического, юридически значим, поскольку именно благо, но не отношения между знаками и обозначаемыми или отражаемыми ими объектами есть категория, имманентная понятию объекта прав.

«Объект права следует искать в благах, обеспечиваемых правом как цели, а не в установленном поведении как цели» – писал Г. Ф. Шершеневич[20].

Хотя в юридической науке и нет единства мнений относительно самого понятия «благо», не будем высказывать каких-либо собственных суждений на этот счет, поскольку подобной задачи в настоящем пособии нет. Согласимся с В. Н. Протасовым в том, что благо – понятие весьма относительное, а «вещи, предметы, явления материального мира не есть абсолютные блага, блага вообще. В качестве таковых они

выступают лишь в том отношении, аспекте, в котором они оказываются полезными к конкретным потребностям»[21].

Информация, данная нам в прагматическом аспекте, в полной мере отвечает критерию блага, ибо на первый план в этом случае выходит ее полезность как свойство, служащее удовлетворению публичных или частных потребностей[22].

Таким образом, информацию следует рассматривать в качестве объекта права в образе блага, характеризующего ее полезность для участников отношений, урегулированных правом.

Из данного положения логически вытекает вопрос о том, к какой разновидности благ следует относить информацию.

Является ли она благом материальным или нематериальным, или благом особого рода?

Ответ на него зависит, прежде всего, от взглядов на место информации среди базовых мировоззренческих понятий материи и сознания. На этот счет существует множество точек зрения, в основе которых лежит признание того, что информация – это нечто третье и оно так же реально, как материя и сознание. Наиболее авторитетным представителем подобного подхода является «отец кибернетики» Норберт Винер, высказавший в свое время мысль о том, что «информация есть информация, не материя и не энергия»[23] и в то же время не сознание. Его оппонент Г. Клаус, наоборот, полагал, что информация – это единство материи и сознания, но не материя и сознание, взятые сами по себе[24].

В отечественных философских исследованиях более позднего периода аналогичную взглядам Н. Винера позицию высказывает, например, Н. И. Жуков, считающий, что возражать против тезиса Н. Винера значит «игнорировать достижения современного естествознания и философии, значит идти против логики фактов… Информация может быть как идеальной, так и материальной (но не материей)»[25].

Разделяя приведенные выше взгляды представителей различных отраслей знания, следует признать, что благо, представленное информацией, является благом особого рода. Оно материально в том смысле, что материя способна переносить, отражать или содержать информацию и нематериально, поскольку не является особым видом материи.

Связь информации с материальными носителями. Материальная и нематериальная стороны информации, делающие ее благом особого рода, проявляют себя в ее связи с материальными носителями. Проблема существования такой связи давно занимала и продолжает занимать ученых. Наиболее корректным образом данная проблема получила свое разрешение

через призму доказательств существования свободной и связанной информации. Эти понятия были введены в научный обиход Леоном Бриллюэном в 50-х годах прошлого века[26].

Под свободной информацией понимают информацию, которая ассоциируется с процессом познания и свободно циркулирует между различными материальными носителями. Примерами свободной информации могут служить передаваемое по радио сообщение или звуки «живой» речи человека. Свободная информация представляет собой наиболее распространенное как в науке, так и обыденном применении значение термина «информация», поскольку именно она отождествляет собой содержательный аспект, фигурируя чаще всего в качестве сведений.

Связанная информация характеризует организованность, упорядоченность какой-либо системы. Говоря иначе, это информация, прошедшая стадию опредмечивания. Примерами связанной информации являются информация генетического аппарата клетки или информация, зафиксированная в техническом устройстве в виде определенного сочетания его конструктивных элементов, а также эстетическая информация, которую несут в себе произведения скульптуры, живописи, архитектуры. Связанная информация может как объективно существовать в природе, так и являться «рукотворной». Связанная информация как «застывшая структура» фиксирует конфигурацию или количественный или качественный состав самого материального носителя, например, сплава или технического изделия.

Одновременно с понятием связанной информации сосуществуют и широко используются, в том числе и правовой наукой, понятия произведения (в широком смысле) и обозначения. Эти понятия отражают идеальное начало рукотворной связанной информации, которое проявляет себя через формальные, искусственные признаки оригинальности, новизны, и т. п. авторского замысла. Данное начало идеально в том смысле, что только в абстракции, на которую способен человек, а не в реальности можно добиться расчленения материального носителя и воплощенного в нем результата интеллектуальной деятельности. При этом произведение, техническое решение или обозначение идеальны только в гносеологическом аспекте, ибо за его пределами идеальность (нематериальность) утрачивает смысл. Хотя связанная и свободная информация рассматриваются как два качественно различных типа информации, они взаимно предполагают друг друга и могут переходить одна в другую[27]. Промежуточное

звено между связанной и свободной информацией представляет так называемая «мертвая» информация. К ней относятся не используемые в данный момент сведения, которые объективированы в знаках, чертежах, магнитных записях и иных носителях. Очевидно, что проблема связи информации с материальным носителем актуальна применительно к обеим ее типам. Данную проблему обычно рассматривают одновременно с двух точек зрения. Первая опирается на постулат о невозможности существования информации без некоторого материального носителя. Вторая – состоит в том, что информация не связана с определенным, конкретным носителем[28]. Отсутствие жесткой связи свободной информации с конкретным материальным носителем и одновременная нуждаемость в каком-либо из них при хранении или передаче доказываются возможностью естественной перекодировки информации при смене носителей. При этом информация остается инвариантной (неизменяющейся) тому носителю, на котором она «значится» в данный момент. Это следует из весьма простого примера воспроизведения информации, записанной на дискете, на бумажный носитель. В процессе подобного воспроизведения информация проходит соответствующие последовательные преобразования, считываясь в устройстве компьютера, и выводится на принтер в форме печатного текста. Таким образом, она меняет целый ряд материальных носителей, оставаясь той же самой в содержательном плане.

Завершая изложение данного раздела, подчеркнем, что информация, если ее и рассматривать только в качестве блага, весьма многолика. Она пронизывает сферы как материального, так и идеального, проявляя себя не только в объектах материального мира, но и в идеальных продуктах интеллектуальной деятельности. Да и само право как социальный феномен является одной из разновидностей информации.

§ 2. Сущность конституционного права на информацию и его гарантии

Сущность конституционного права на информацию. Право на информацию находится в ряду важнейших конституционных прав и свобод человека и гражданина, которые признаются и гарантируются в Российской Федерации. Признание и гарантии права на информацию в нашей стране отражают тенденцию следования требованиям международных принципов и стандартов по правам человека. Эти принципы и стандарты нашли свое воплощение в основополагающих международных соглашениях о защите прав и свобод человека.

Согласно п. 4 ст. 29 Конституции каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом.

Право на информацию имеет многоаспектный характер, что предполагает его дифференциацию на ряд основных юридических возможностей, которые вытекают из содержания конституционных положений и основных принципов международных соглашений.

Во-первых, возможность доступа к информации, которая реализуется через право каждого свободно искать ее и получать. Данная возможность детализирована, в частности, ст. 14, 15,24 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации» в форме, устанавливающей обязанность органов государственной власти и местного самоуправления и их должностных лиц облегчить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно их касающимися, если иное не предусмотрено законом.

Во-вторых, возможность обмена информацией, которая реализуется через право ее передавать и распространять. Указанная возможность получила дальнейшее развитие, к примеру, в ст. 25 Закона РФ «О средствах массовой информации», согласно которой воспрепятствование осуществляемому на законном основании распространению продукции средств массовой информации со стороны граждан, объединений граждан, должностных лиц, предприятий, учреждений, организаций, государственных органов не допускается.

В-третьих, возможность производства информации, которая реализуется через ряд нормативных предписаний о свободе

творчества, разработке и производстве информационных систем, о культуре, о науке и т. п.

Указанные возможности должны осуществляться законным способом и не выходить за рамки допустимых ограничений, предусмотренных для осуществления данного права. Требования к подобного рода ограничениям содержатся, в частности, в п. 3 ст. 19 Международного акта о гражданских и политических правах, согласно которому право свободы искать, получать и распространять информацию и идеи может быть сопряжено с некоторыми ограничениями, которые должны быть установлены законом и являться необходимыми для уважения прав и репутации других лиц, для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения. Вслед за Международным актом и рядом других международных соглашений в части третьей ст. 55 Конституции РФ провозглашена возможность ограничений прав и свобод человека и гражданина. Такие ограничения возможны в строго установленных случаях и вводятся, прежде всего, для защиты конституционного строя страны. В соответствии с названной статьей права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Право на информацию отнесено к разряду основных прав, и поэтому в силу ст. 17 Конституции РФ этому праву присущи особые свойства – неотчуждаемость и принадлежность каждому от рождения (естественный характер). Неотчуждаемость права на информацию в данном случае следует рассматривать лишь в контексте невозможности и недопустимости лишения этого права без опоры на закон.

Очевидно, что и принадлежность права на информацию каждому от рождения связана не только с фактом рождения, но и с наличием ряда иных предусмотренных законом обстоятельств.

Право на информацию, закрепленное в ст. 29 Конституции РФ, имея особую значимость и фундаментальный характер, тесно связано с рядом иных основных прав и свобод человека. Сказанное, прежде всего, относится к праву на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну (часть первая ст. 23 Конституции РФ), праву на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (часть вторая ст. 23 Конституции РФ) на свободу мысли и слова (часть первая ст. 29 Конституции РФ), на свободу

массовой информации (часть пятая ст. 29 Конституции РФ), праву каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды (ст. 42 Конституции РФ), свободу всех видов творчества и преподавания (часть первая ст. 44 Конституции РФ), праву на доступ к культурным ценностям (часть вторая ст. 44 Конституции РФ).

Конституционное право на информацию в силу предписания части первой ст. 15 Конституции РФ имеет прямое действие и поэтому не требует дополнительной регламентации в законе. Вместе с тем конституционная норма части четвертой ст. 29 предполагает, что способы его реализации раскрываются нормами специальных законов, регулирующих отдельные сферы общественных отношений, возникающих по поводу информации.

Так, Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» регулирует группу отношений, связанных с формированием и использованием информационных ресурсов, созданием и использованием информационных технологий, защитой информации, прав субъектов, участвующих в информационных процессах и информатизации. В этом проявляется основополагающая роль конституционного права на информацию, которое выступает в качестве базового для возникновения разнообразных форм и многочисленных способов его осуществления и реализации в тех или иных конкретных правоотношениях. Таким образом, конституционные нормы дают общее направление дальнейшему регулированию информационных отношений, а нормы отраслевого законодательства устанавливают соответствующие правовые механизмы, посредством которых и обеспечивается реализация конституционного права.

Предоставляя гражданам право на информацию (в широком смысле), Конституция РФ предполагает определенные обязанности и ответственность государства перед гражданами. Это отражается прежде всего в предусмотренных Конституцией Российской Федерации гарантиях прав и свобод человека (часть первая ст. 17) и находит свое развитие в обязанностях органов государственной власти и местного самоуправления для беспрепятственного осуществления гарантированного права.

Гарантии права на информацию. Под гарантиями в юридической науке обычно понимают систему социально-экономических, политических, нравственных, юридических, организационных предпосылок, условий, средств и способов, создающих равные возможности личности для осуществления своих прав[29]. Их важнейшей функцией является содействие реализации прав личности, со стороны гарантирующего их

субъекта и прежде всего государства. Сегодня ответственность за содействие в реализации прав личности в том числе и реализацию права на свободу поиска, получения, передачи, производства и распространения информации, солидарно ложится на государство и субъектов Федерации. Это следует из п. «б» части первой ст. 72 Конституции РФ согласно которому защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Среди гарантий права на информацию следует выделить материальные, духовные и юридические гарантии.

Материальные гарантии выражаются в единстве экономического пространства, свободе перемещения товаров, услуг и финансовых средств, свободе экономической, в том числе предпринимательской деятельности.

Духовные гарантии представляют собой систему духовных ценностей, основанных на общественной сознательности и включающих, в частности, свободу литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества.

Юридические гарантии представляют собой комплекс юридических средств и способов охраны и защиты права на информацию. Они занимают особое место в системе гарантий и являются предметом заботы прежде всего государства. Российская Федерация выполняет функцию содействия реализации права граждан на информацию в первую очередь посредством правотворческой деятельности, устанавливая в федеральных законах и других нормативных правовых актах те или иные гарантии. Так, согласно ст. 13 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации», определяющей гарантии предоставления информации, органы государственной власти и органы местного самоуправления создают доступные для каждого информационные ресурсы по вопросам деятельности этих органов и подведомственных им организаций, а также в пределах своей компетенции осуществляют массовое информационное обеспечение пользователей по вопросам прав, свобод и обязанностей граждан их безопасности и другим вопросам, представляющим общественный интерес.

Важные гарантирующие функции выполняются Президентом Российской Федерации, являющимся согласно ст. 80 Конституции РФ гарантом прав и свобод человека и гражданина и Правительством РФ которое в соответствии со ст. 114 Конституции РФ осуществляет меры по обеспечению законности,

прав и свобод граждан.

Одним из элементов юридических гарантий права на информацию выступают меры ответственности за нарушение этих прав. Нарушение гарантированных Конституцией РФ прав на свободу поиска, получения, передачи, производства и распространения информации преследуется по закону.

Считаются, в частности, преступлением, деяния должностных лиц, связанные с неправомерным отказом в предоставлении собранных в установленном порядке документов и материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина, или предоставление гражданину неполной или заведомо ложной информации, если эти деяния причинили вред правам и законным интересам граждан (ст. 140 УК РФ). Законом РФ «О средствах массовой информации» предусмотрено, что моральный (неимущественный) вред, причиненный гражданину в результате распространения средством массовой информации не соответствующих действительности сведений, порочащих честь и достоинство гражданина или причинивших ему иной неимущественный вред, возмещается по решению суда средством массовой информации, а также виновными должностными лицами и гражданами в размере, определяемом судом (ст. 62).

Глава II
Предмет, методы информационного права и его место в системе российского права

Дополнительная литература

Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования М., 1999. С. 44–46; *Бачило И. Л.* Информационное право. Роль и место в системе права Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 2; *Гаврилов О. А.* Информатизация правовой системы России. М., 1998; *Райхер В. К.* Общественно-исторические типы страхования. М., 1947; *Братусь С. И.* Предмет и система советского гражданского права. М., 1963; *Копылов В. А.* Информационное право: Учебник. М., 2002. С. 81–121.

§ 1. Предмет, методы, понятие и принципы информационного права

Предмет информационного права. Потребности общественного развития побуждают государство не только развивать и совершенствовать правовое регулирование сложившихся сфер человеческого бытия и деятельности, но и устанавливать общеобязательные правила поведения в новых областях деятельности членов общества. К одной из таких новых областей человеческой деятельности относится и информационная, которая активно развивается и выступает не только в качестве духовного, но и материального процесса обмена опытом, способностями, умениями и навыками, а также результатами интеллектуального труда, предметно воплощенными в духовной и материальной культуре.

Регулируя поведение людей в какой-либо сфере, государство воздействует на отдельные, как правило, однородные, группы общественных отношений. Принято считать, что то, на что направлено воздействие определенной системы, называется ее предметом. Специфика предмета, т. е. характерные особенности и реальное содержание регулируемых отношений, определяет качественное своеобразие той или иной урегулированной области общественных отношений. Поэтому, прежде чем ответить на вопрос о предмете информационного права, следует определиться с кругом, характером и степенью однородности общественных отношений, подвергнутых регулятивному воздействию.

Ядром предметной области информационного права выступают общественные отношения, возникающие по поводу поиска, получения, передачи, производства и распространения информации. Данная группа общественных отношений является важнейшим, но не единственным элементом, образующим предмет информационного права. К ней тесно примыкают иные группы отношений, возникающих по поводу информации. Среди них следует выделить отношения, связанные с созданием, преобразованием и потреблением информации, отношения, возникающие при формировании и использовании информационных ресурсов, создании и использовании информационных технологий, информационном обмене, а также отношения, складывающиеся по поводу управления информационными процессами, информатизацией и обеспечением информационной безопасности.[30]

Сама информация выступает объектом отношений, урегулированных нормами информационного права, но не является его предметом, поскольку в структуру предмета любого права не входит что-либо, кроме общественных отношений. В то же время особенности общественных отношений предопределены спецификой самого объекта, т. е. информацией. Специфика информации состоит в том, что она является благом особого рода, которое проявляет себя не только в объектах материального мира, но и в идеальных продуктах интеллектуальной деятельности человека.

Очевидно, что однородность групп общественных отношений, образующих предметную область информационного права, весьма относительна. Их объединяет лишь то, что в качестве объекта данных отношений выступают информация и/или производные от нее продукты, например, информационные ресурсы.

Сегодня еще не существует устоявшегося научного видения предметной области информационного права, хотя в литературе и имеются определенные точки зрения на данную проблему. Так, В. А. Копылов выделяет несколько предметов информационного права, считая основными из них «информационные отношения, т. е. отношения, возникающие при осуществлении информационных процессов – процессов производства, сбора, обработки, накопления, хранения, поиска, передачи, распространения и потребления информации»[31]. И. Л. Бачило полагает, что предметной сферой информационного права является та часть общественных отношений, которая связана с правовым регулированием оборота информации, создания, формирования, хранения, обработки, распространения, использования информационных ресурсов, созданием и использованием информационных и коммуникационных технологий, обеспечивающих процессы информатизации и удовлетворения потребностей пользователей, обеспечения безопасности информационных ресурсов, средств коммуникации, а также всех участников отношений в данной сфере[32].

Вполне естественно предположить, что предметная область информационного права будет содержательно изменяться и изменяться путем включения в нее новых групп общественных отношений, которые возникнут в информационной сфере. Включение или невключение этих отношений в предмет информационного права будет зависеть прежде всего от содержания и смысла норм информационного законодательства, отличающегося сегодня известной неупорядоченностью и противоречивостью. На современном же этапе развития информационного законодательства мы можем лишь с большой

долей условности говорить о наличии в предметном поле информационного права группы чисто информационных отношений, поскольку законодатель предпочитает регулировать отношения, объектом которых выступает не информация, а производные от нее продукты и деятельность, связанная с ними. Подобный подход законодателя к определению объекта информационных отношений вполне понятен и объясняется отсутствием юридической модели специального права на информацию, которое выполняло бы функции аналогичные функциям вещного права собственности. Конструирование абсолютного субъективного права на информацию затруднено еще и тем обстоятельством, что правом возможно урегулировать лишь такие отношения, объект которых поддается внешнему контролю и тем самым попадает в правовое поле. Информация, если ее и рассматривать в качестве сведений, такому контролю поддается слабо, поскольку сведения регенерируются актами их передачи и обладают мультиплицирующими свойствами, которые юридической наукой изучены в недостаточной мере.

Таким образом, предмет информационного права составляют отношения по поиску, получению, передаче, производству и распространению информации, а также смежные с ними отношения, которым действующим законодательством придано значение информационных.

Методы информационного права. Из специфики предмета информационного права вытекает его метод – совокупность способов правового воздействия на общественные отношения, составляющие этот предмет. Особенности метода проявляются в правовом положении субъектов, форме и содержании правоотношений, в юридическом инструментарии, используемом при воздействии на общественные отношения.

В правовом регулировании применяются два взаимно противоположных базовых метода. Первый – метод субординации (императивный), когда положение субъектов характеризуется отношениями подчиненности. Регулирование в данном случае осуществляется на властных началах, в юридическом инструментарии преобладают приказы и распоряжения, а основными способами воздействия на отношения (способами регулирования) являются запреты и позитивные обязывания.

В информационном праве существует несколько групп отношений, которые складываются на началах власти и подчинения. Это прежде всего отношения по формированию государственных информационных ресурсов, по управлению информационными процессами, по обеспечению информационной безопасности, по охране информации,

находящейся в режиме государственной тайны.

Второй – метод координации (диспозитивный), который строится на основе равенства участников правоотношений и их автономии. В юридическом инструментарии этого метода преобладают соглашения, а среди способов регулирования ведущую роль играют дозволения. В информационном праве к отношениям, которые складываются на началах равенства сторон и их имущественной самостоятельности, прежде всего принадлежат отношения по поводу информации, находящейся в режиме коммерческой тайны, и отношения по использованию информационных ресурсов.

Таким образом, в информационном праве проявляются оба базовых метода правового регулирования. При этом может иметь место их специфическое сочетание, которое дополняется конкретными методами правового воздействия и особым правовым инструментарием.

Взаимосвязь публичных и частных начал в регулировании общественных отношений, возникающих по поводу информации, свидетельствует не только о разносторонности правового регулирования этих отношений, но и о том, что информационное право следует рассматривать как целостное образование, регламентирующее специфический и сравнительно новый вид отношений.

В то же время своего специфического метода правового регулирования информационное право не имеет, для него характерны оба универсальных метода – императивный и диспозитивный.

Рассмотрев предметную область информационного права и методы правового регулирования отношений, объектами которых выступают информация, производные от нее продукты и деятельность, связанная с ними, дадим определение информационного права.

Информационное право – это система правовых норм, регулирующих на комплексной основе дозволений, позитивных обязываний и запретов область общественных отношений по поиску, получению, передаче, производству и распространению информации и производных от нее продуктов, а также смежных с ними отношений, признанных действующим законодательством информационными.

Принципы информационного права. Основополагающие положения информационного законодательства закреплены в Конституции Российской Федерации и детализированы в ряде специальных законов, регулирующих отношения в информационной сфере. Эти положения, содержащие

руководящие идеи и отражающие основные закономерности развития правового регулирования информационных отношений, и составляют принципы информационного права.

Принципы информационного права, как и принципы, лежащие в основе иных, в том числе комплексных, отраслей права, относятся к числу неформализованных правовых явлений, поскольку не существует утвержденного их перечня, равно как легальных определений и формулировок. Выявление принципов информационного права– задача правовой науки, и в частности науки информационного права.

По вопросу о том, на каких правовых принципах зиждется информационное право, несмотря на молодость данной отрасли, в юридической литературе уже высказан ряд суждений.

Так, М. М. Рассолов предлагает в качестве принципов информационного права следующие положения и идеи, определяющие сущность и содержание данной отрасли права:

– принцип приоритетности интересов государства;

– принцип строгого соблюдения законности;

– принцип строго соблюдения прав и личных интересов человека;

– принцип равенства граждан перед законом;

– принцип обеспечения информационной безопасности;

– принцип необходимости программно-целевого подхода[33].

По мнению В. А. Копылова, формируются следующие принципы информационного права:

– принцип приоритетности прав личности;

– принцип свободного производства и распространения;

– принцип запрещения производства и распространения информации, вредной и опасной для развития личности, общества, государства;

– принцип свободного доступа (открытости);

– принцип полноты обработки и оперативности;

– принцип законности;

– принцип ответственности;

– принцип «отчуждения» информации от ее создателя;

– принцип оборотоспособности информации;

– принцип информационного объекта (информационной вещи) или принцип двуединства информации и ее носителя;

– принцип распространяемости информации;

– принцип организационной формы;

– принцип экземплярности[34].

Представляется, что в предлагаемых системах принципов информационного права допущено смешение общеправовых (универсальных) принципов, которые пронизывают всю систему

права, например, принцип законности, межотраслевых принципов, свойственных нескольким отраслям, например, принцип приоритетности прав личности или интересов государства и специфических (отраслевых) принципов собственно информационного права.

Отраслевыми принципами, проявляющимися только в информационном праве, являются: принцип свободы продуцирования и циркуляции информации, принцип баланса информационных прав и охраняемых законом интересов личности, общества и государства, принцип единства и дифференциации информации и ее материальных носителей, принцип режимности.

Принцип свободы продуцирования и циркуляции информации нашел прямое закрепление в частях четвертой и пятой ст. 29 Конституции РФ. В соответствии с ним каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию.

Ограничение этой свободы допустимо лишь по законным основаниям.

Принцип баланса информационных прав и охраняемых законом интересов личности, общества и государства находит свое отражение и развитие в ряде норм информационного законодательства. Так, права и охраняемые законом интересы граждан в отношении информации о них закреплены в ст. 11 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации». Интересы общества в информационной сфере соблюдены, в частности, применением института общероссийского национального достояния (ст. 9 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации», а интересы государства – использованием института государственных информационных ресурсов (ст. 7 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации»).

Принцип единства и дифференциации информации и ее материальных носителей проходит красной нитью через все регулятивное поле информационного законодательства. Этот принцип обусловлен наличием избранной законодателем юридической модели документированной информации, которая реализует постулат о нахождении информации в постоянной связи с конкретным носителем и ее инвариантности тому из них, на котором она зафиксирована в данный момент. Конкретное закрепление принцип единства и дифференциации получил, в частности, в нормах ст. 2 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации», ст. 2 Федерального

закона «Об участии в международном информационном обмене», ст. 1 Федерального закона «Об обязательном экземпляре документов», ст. 3 Федерального закона «Об электронной цифровой подписи».

Принцип режимности информации отражает степень возможных ограничений свободы доступа к информации и ее получения. Он закреплен, в частности, в ст. 10 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации», в разделе III Закона РФ «О государственной тайне», в ст. 139 ГК РФ.

Показанные выше принципы, точнее, их система, представляет весьма динамичную структуру, что происходит благодаря развитию информационного права, которое, совершенствуясь, формирует новые принципы, приходящие на смену прежним.

Информационное право как наука. В отличие от информационного права, которое, как показано выше, относится к комплексной отрасли права, регулирующей область общественных отношений по поиску, получению, передаче, производству и распространению информации, наука информационного права призвана вырабатывать теоретические знания путем изучения закономерностей, особенностей и проблем формирования и развития этой отрасли. Изучение указанных сторон информационного права тесно сопряжено с разработкой различных юридических моделей, конструкций и теорий, которые в совокупности составляют доктрину информационного права. Поскольку наука информационного права только формируется, сегодня нельзя четко очертить ее предметную область кроме как через изучение особенностей частно-правового, публично-правового и международно-правового регулирования отношений, складывающихся в связи с информацией. Между тем уже вырисовываются наиболее важные направления научных исследований, следуя которым наука информационного права обретает известную самостоятельность и характерные черты. В числе этих направлений следует выделить следующие:

– изучение информации как объекта права;

– изучение правовых режимов информации и информационных ресурсов;

– изучение информационных систем, технологий и средств их обеспечения;

– изучение различных видов режима закрытой информации (государственная тайна, служебная тайна, коммерческая тайна, банковская тайна и т. д.);

– исследование структуры информационного права как комплексной отрасли;

– исследование практики применения норм информационного законодательства;

– изучение взаимосвязи информационного права с иными отраслями российского права;

– сравнительно-правовые исследования в информационно-правовой области;

– исследование роли информационного права в процессах глобализации;

– изучение правовых проблем глобальной сети Интернет;

– изучение правовых проблем информационной безопасности.

Приведенный перечень, разумеется, не является исчерпывающим, поскольку сфера информационных отношений активно развивается, наполняясь новым содержанием и формируя тем самым новые направления научных исследований. О важности научных исследований информационно-правовой проблематики свидетельствует тот факт, что информационное право инкорпорировано в номенклатуру научных специальностей под шифром 12.00.14 «Административное право. Финансовое право. Информационное право».

Обращаясь к краткой характеристике современного состояния науки информационного права, следует отметить, что она только зарождается и не имеет в своем арсенале фундаментальных теоретических исследований, широко признанных научным юридическим сообществом. Это отчасти объясняется межотраслевым характером науки информационного права, требующим нетрадиционных подходов и специальных знаний. Вместе с тем ученые все чаще обращаются к информационно-правовым и близким к ним проблемам, открывая шаг за шагом новые горизонты науки информационного права. Сегодня уже существует ряд исследований, в том числе учебного плана, на станицах которых предприняты попытки осмысления данного феномена. В их числе следует назвать работы И. Л. Бачило, В. А. Копылова, В. А. Дозорцева, В. Н. Лопатина, М. А. Федотова, О. А. Гарилова, М. М. Рассолова, А. Б. Венгерова[35].

Информационное право как учебная дисциплина. Регулирование информационных отношений носит довольно сложный, комплексный характер и осуществляется на основе сочетания нормативно-правовых актов различной отраслевой принадлежности. Комплексность регулирования данной сферы повышает необходимость изучения и освоения основных информационно-правовых категорий, без знания которых

невозможно правильное применение действующего законодательства и дальнейшее его совершенствование.

Информационное право как учебная дисциплина призвано обобщить основы научных знаний в области теории информационного права, раскрыть особенности информационно-правовых норм и институтов, практику их применения, вооружить будущих специалистов необходимыми для самостоятельной работы знаниями и навыками.

До последнего времени вопросы информационного права практически не излагались в рамках отдельной правовой дисциплины. Сегодня ситуация начинает меняться, что свидетельствует о новых подходах в осуществлении государственной образовательной и научной политики. Подготовлен и издан ряд учебников и учебных пособий по информационному праву, разработаны программы одноименного учебного курса, проводятся научные и научно-практические конференции по проблемам информационного права.

Таким образом, информационное право как учебная дисциплина становится самостоятельным предметом преподавания, содержащим довольно обширный и разнообразный правовой материал.

Курс информационного права представляет собой системное изложение предметной области этой комплексной отрасли, основанное на логической группировке правового материала и последовательном характере его освещения.

В имеющихся авторских программах курса информационного права предлагаются различные по содержанию и структуре разделы, компоновка которых подтверждает комплексный характер этой юридической дисциплины[36].

В настоящем учебном пособии информационное право освещается по схеме, отличной от предлагаемых в существующих по данной учебной дисциплине учебниках. В начальных разделах рассматриваются общие положения, характерные для большинства комплексных юридических дисциплин и включающие в себя специфику предмета, метода и содержания, характер правового режима информации, которые привносят то особенное, что отличает изучаемый предмет от других смежных предметов юридического цикла. Следующая группа разделов посвящается особенностям правового регулирования отношений в различных сферах жизнедеятельности, связанных с информацией. Завершает учебный курс традиционный для юридических дисциплин раздел, в рамках которого освещаются вопросы ответственности за правонарушения в информационной сфере.

§ 2. Место информационного права в системе российского права

Общественные отношения, являющиеся предметом правового регулирования, в высшей степени многогранны и весьма динамичны. Между ними не существует раз и навсегда установленных границ, и поэтому в практике правового регулирования да и правоприменения тоже часто возникают проблемы разграничения предмета правового регулирования для отнесения той или иной группы общественных отношений к конкретной отрасли права. Подобные проблемы имеют место и в отношении информационного права. Например, если предметом правового регулирования являются отношения, возникающие по поводу информации или производных от нее продуктов, имеющих экономическую форму товара, а участники этих отношений имеют возможности выбора вариантов своего поведения, мы можем говорить о гражданско-правовом регулировании общественных отношений по поводу информации. Если же предметом правового регулирования являются отношения, возникающие по поводу исполнительно-распорядительной деятельности органов государственной власти, направленной на сертификацию информационных систем и лицензирование деятельности по формированию и использованию информационных ресурсов, а участники этих отношений подчиняют свое поведение императивным указаниям, следует говорить об административно-правовом регулировании общественных отношений по поводу информации.

Согласно господствующей в юридической науке точке зрения систему российского права образуют профилирующие, специальные и комплексные отрасли[37].

Профилирующие (базовые) отрасли стоят над всей системой отраслей и характеризуются главными юридическими режимами, своим предметом регулирования и адекватным его природе методом регулирования. К профилирующим отраслям традиционно относят конституционное право, гражданское право, административное право, уголовное право, а также процессуальные отрасли.

Специальные отрасли являются подразделениями права, приспособленными к особым сферам жизни общества. Они характеризуются модифицированными правовыми режимами.

Специальные отрасли представлены трудовым правом, земельным правом, финансовым правом, правом социального

обеспечения, семейным правом, уголовно-исполнительным правом.

Комплексные отрасли заимствуют у нескольких профилирующих отраслей часть их норм, имеют свой предмет регулирования, но не имеют специфического метода. Комплексными отраслями являются жилищное право, экологическое право, морское право, право прокурорского надзора, информационное право.

Как отмечает С. С. Алексеев, «юридические нормы, входящие в комплексные образования, остаются по своим исходным моментам в главной структуре, в основных отраслях, и на них распространяются общие положения соответствующих основных отраслей. Во вторичную структуру они входят, все время будучи нормами, например, гражданского, уголовного, административного, трудового права»[38].

Следует подчеркнуть, что понятие комплексных отраслей права было введено в научный обиход В. К. Райхером, который отмечал, в частности, что жилищные отношения регулируются нормами трех институтов: административно-правового института распределения жилья; гражданско-правового института договора о найме жилой площади и кооперативно-правового института по обеспечению жилой площадью в домах жилищно-строительных и дачно-строительных кооперативов. Выделяемые из своих основных отраслей права и объединенные по предмету регулирования, они составили вторичное образование системы права– комплексную отрасль права[39].

Информационное право как комплексная отрасль, объединяющая в предметной области регулирования однородную группу общественных отношений, тесно взаимодействует с профилирующими отраслями права и, прежде всего, конституционным, гражданским и административным правом.

Эта взаимосвязь прослеживается, в частности, на следующих примерах.

Конституционное право оперирует понятиями, непосредственно связанными с предметом регулирования информационного права. Нормы Конституции РФ провозглашают свободу информации, закрепляют содержание конституционного права на информацию, гарантируют защиту информации, находящейся в режиме личной, семейной, государственной тайны.

Гражданское право связано с информационным посредством правил ст. 128 ГК, согласно которой информация отнесена к объектам гражданских прав. Гражданское законодательство также регулирует отношения, связанные со служебной и коммерческой

тайной (ст. 139ГКРФ).

Административное право взаимодействует с информационным правом прежде всего посредством наличия в том и другом отношений субординации. Например, недопустимо без разрешения компетентных органов выполнять работы в области проектирования, производства средств защиты информации и обработки персональных данных (п. 3. ст. 19 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации»), запрещено допускать предприятия, учреждения и организации к проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну без наличия соответствующей лицензии (ст. 27 Закона РФ «О государственной тайне»).

Взаимодействие информационного права с профилирующими и специальными отраслями права не стирает границ, которые объективно пролегают между сферой общественной жизни и деятельности, связанной с информацией и другими сферами общественных отношений, урегулированных нормами иной отраслевой принадлежности.

От конституционного права информационное право отличается тем, что предметом последнего являются отношения, связанные с созданием условий реализации права на информацию, а не отношения по установлению пределов и характера государственного регулирования в основных сферах общественного развития и взаимоотношения государства с человеком и гражданином с точки зрения прав и свобод последнего. В Конституции РФ провозглашены и закреплены лишь основные устои информационных отношений, определенные через права и свободы человека и гражданина.

Отграничение гражданского права от информационного права состоит в том, что объектом информационных отношений является информация как благо особого рода, существующее в единстве со своим материальным носителем. Информация существует по особым объективным законам природы и человеческого бытия, поэтому отличается специфическим режимом юридического регулирования, не всегда основанным на равенстве участников информационных отношений.

От административного права, являющегося отраслью, призванной регулировать управленческие отношения и обладающей устойчивым предметом регулирования, информационное регулирование отличается тем, что хотя в нем и присутствуют отношения власти и подчинения, но они касаются управления лишь частью спектра информационных отношений, за пределами которых соподчиненность прекращается. Элемент

субординации, присутствующей в информационном праве, носит строго ограниченный законом характер, поскольку компетентные органы не вправе выходить за рамки своих полномочий и установленного для них регламента.

Подводя итог сказанному, сделаем следующий вывод: информационное право занимает самостоятельное место в системе российского права в качестве комплексной отрасли, его нормы регулируют специфические группы информационных отношений, составляющих обособленный, но тесно взаимосвязанный с иными отраслями права предмет регулирования.

Глава III
Информационные правоотношения

Дополнительная литература

Иоффе О. С. Правоотношение по советскому гражданскому праву. П., 1949; *Халфина Р. О.* Общее учение о правоотношении. М., 1974; *Протасов В. И.* Правоотношение как система. М., 1991; Общая теория права: Учебник/ Под ред. А. С. Пиголкина. М., 1995; *Сенчищев В. И.* Объект гражданского правоотношения. Общее понятие // Актуальные вопросы гражданского права / Под ред. М. И. Брагинского. М., 1998. С. 109–160; *Копылов В. А.* Информационное право: Учебник. М., 2002. С. 130–139.

§ 1. Понятие и виды информационных правоотношений

Одной из задач российского информационного законодательства является регулирование общественных отношений в определенных действующими законами сферах. Информационные отношения, которые оказались урегулированными законом или сложились в результате такого регулирования, становятся информационными правоотношениями. Посредством информационных правоотношений поведение субъектов права канализируется в нужных государству направлениях. В силу этого институт информационных правоотношений имеет важнейшее значение для теории и практики информационного права.

Юридическая наука сравнительно недавно обратилась к анализу информационных правоотношений, используя для этих целей обычный набор концептуальных средств, предлагаемых теорией права, что предопределяет единство исходных установок и сказывается на общности методологических подходов к изучению данного феномена. Между тем указанная общность не способствовала выработке общепризнанного определения информационного правоотношения, его содержания и структуры. Сегодня существует множество самых различных точек зрения в этой без преувеличения проблемной области, которые имеют как содержательные пересечения, так и не совпадающие по принципиальным вопросам суждения.

Так, В. А. Копылов понимает под информационным правоотношением «урегулированное информационно-правовой нормой информационное общественное отношение, стороны которого выступают в качестве носителей взаимных прав и обязанностей, установленных и гарантированных информационно-правовой нормой»[40]. М. М. Рассолов дает предельно обобщенное определение информационно-правовым отношениям считая, что к таковым «относятся те общественные отношения, которые отражены в нормах информационного права и регулируются им»[41]. Другие исследователи информационных правоотношений склонны полагать, что «с информацией связаны все правоотношения»[42].

Нормы информационного права регулируют далеко не все, а лишь наиболее важные, принципиальные группы общественных отношений, которые имеют существенное значение для интересов государства, общества и личности. Это прежде всего отношения,

связанные с поиском, получением, передачей, производством, распространением, преобразованием и потреблением информации. Следует иметь в виду, что не любое отношение, сложившееся в информационной сфере, может быть подвергнуто правовому регулированию. Причинами являются, во-первых, нецелесообразность правового вмешательства в отдельные сферы жизнедеятельности и, во-вторых, невозможность внешнего контроля за исполнением тех или иных нормативных предписаний в силу специфики объекта регулирования. Например, невозможно урегулировать нормами права процесс творчества, установить порядок создания произведения или запретить с положительным эффектом распространение анекдотов. Таким образом, не всякое общественное отношение, сложившееся в связи с поиском, получением, передачей, производством, распространением, преобразованием и потреблением информации, выступает в форме информационного правоотношения. В этой форме выступают лишь те реальные общественные отношения, которые урегулированы нормами информационного законодательства или искусственно сформировались в результате такого регулирования. Следовательно, информационное правоотношение в широком смысле есть реальное общественное отношение, урегулированное нормами информационного права.

В информационном праве, коль скоро это комплексная отрасль права, различаются регулятивные и охранительные информационные правоотношения. Правоотношения первого вида связаны с дозволенной деятельностью по поиску, получению, передаче, производству и распространению информации. Таковы, например, правоотношения, складывающиеся в связи с доступом физических и юридических лиц к государственным информационным ресурсам (ст. 12 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации»). Данные правоотношения возникают из правомерных действий лиц, участвующих в процессе доступа. Правоотношения второго вида возникают в связи с совершенными правонарушениями. Так, за воспрепятствование распространению продукции средств массовой информации виновные лица несут ответственность согласно ст. 13.16 КоАП. Данные правоотношения возникают тогда, когда имеют место незаконные ограничения прав средств массовой информации.

Помимо деления информационных правоотношений на регулятивные и охранительные их можно дифференцировать на материальные и процессуальные правоотношения.

Материальные информационные правоотношения

складываются по поводу реализации прав и обязанностей субъектов данных отношений. Примерами подобного рода правоотношений могут служить отношения, возникшие в результате реализации журналистом права быть принятым должностными лицами в связи с запросом информации (ст. 47 Закона РФ «О средствах массовой информации») или в результате реализации права гражданина или организации на опровержение не соответствующих действительности и порочащих их честь и достоинство сведений (ст. 43 Закона РФ «О средствах массовой информации»). Процессуальные информационные правоотношения складываются по поводу процедуры их возникновения, изменения или прекращения. Например, при оформлении граждан на допуск к особой важности, совершенно секретным и секретным сведениям (раздел 2 Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне).

В зависимости от структуры связи между субъектами информационных правоотношений они делятся на абсолютные и относительные. В абсолютных информационных правоотношениях управомоченному субъекту противостоит неопределенное количество пассивно обязанных лиц, которые не вправе чинить никаких препятствий в реализации юридических возможностей управомочеиного.

Примером абсолютного информационного правоотношения может служить отношение, складывающееся между заявителем и неопределенным кругом лиц после публикации сведений о выдаче патента, содержащих, в частности, название и формулу изобретения или полезной модели или перечень существенных признаков промышленного образца и его изображение (ст. 25 Патентного закона).

Что касается абсолютных правоотношений собственности, возникающих по поводу информационных ресурсов, то их нельзя отнести к информационным в силу прямого указания законодателя, содержащегося в п. 1. ст. 6 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации». В соответствии с этим указанием отношения по поводу права собственности на информационные ресурсы регулируются гражданским законодательством Российской Федерации.

В относительных информационных правоотношениях управомоченному субъекту в качестве обязанных противостоят точно поименованные лица. Таковы, например, отношения между работником и работодателем, складывающиеся по поводу персональных данных работника (гл. 14 Трудового кодекса РФ).

В литературе предлагаются и иные, можно сказать

«нетрадиционные», разновидности информационных правоотношений. Так, М. М. Рассолов подразделяет информационные правоотношения на активные информационные действия, пассивные информационные действия, посредническую информационно-правовую работу, вспомогательные информационные действия, а также на организационные имущественные и неимущественные правоотношения[43].

В. А. Копылов предлагает классифицировать информационные правоотношения по информационным процессам и по видам информации[44].

Состав информационных правоотношений как собирательной категории напрямую зависит от характера общественных отношений, составляющих предмет информационного права, а также от их отраслевой принадлежности. Поскольку основу предмета информационного права образуют отношения, связанные с поиском, получением, передачей, производством, распространением, преобразованием и потреблением информации, постольку, будучи урегулированными правовыми нормами, они и составят основную группу информационных правоотношений.

К этой группе примыкают правоотношения, складывающиеся по поводу управления информационными процессами, информатизацией и обеспечением информационной безопасности.

Структуру информационного правоотношения образуют его элементы, в качестве которых выделяются субъекты правоотношения, объекты правоотношения и содержание правоотношения, включающие субъективные права и юридические обязанности участников правоотношения.

§ 2. Субъекты информационных правоотношений

Участниками информационных правоотношений выступают субъекты информационного права, под которыми понимаются физические и юридические лица, а также публичные образования, являющиеся носителями предусмотренных информационным законодательством прав и обязанностей. Из этого следует, что субъектами информационных правоотношений могут быть не всякие лица, а только те, которые наделены действующим законодательством определенными правами и обязанностями.

В правоотношениях, связанных с поиском и получением информации, которые складываются прежде всего по поводу использования информационных ресурсов, организации и деятельности средств массовой информации, на первый план выходят фигуры потребителей информации, т. е. тех лиц, которые реализуют свое конституционное право на поиск и получение информации. В этот круг входят граждане, организации, органы государственной власти и местного самоуправления, в том числе пользователи библиотек, журналисты, потребители рекламы. Участниками данных правоотношений являются, кроме того, собственники и владельцы информационных ресурсов.

В правоотношениях, связанных с производством информации, которые складываются по поводу деятельности средств массовой информации, формирования информационных ресурсов, рекламной деятельности, ведущую роль играют производители информации. Это прежде всего издательства, редакции средств массовой информации, рекламодатели, рекламопроизводители, журналисты, авторы произведений и объектов технического творчества, органы государственной власти и местного самоуправления.

В правоотношениях, связанных с передачей и распространением информации, которые складываются преимущественно в области связи, сферах рекламной деятельности и международного информационного обмена, их участниками выступают организации связи, операторы связи, пользователи связи, рекламораспространители, лица, участвующие в международном информационном обмене.

В правоотношениях, связанных с управлением информационными процессами, которые складываются практически во всей информационной сфере, главенствующую роль играют органы государственного управления в

информационной сфере. Это прежде всего Правительство РФ, Министерство РФ по связи и информатизации, Министерство РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций, Федеральная архивная служба России, Российское агентство по патентам и товарным знакам, а также ряд координационных органов, обеспечивающих согласованность действий органов государственной власти. В числе последних следует выделить Правительственную комиссию по геоинформационным системам и Межведомственную комиссию по интеллектуальным картам.

В правоотношениях, связанных с обеспечением информационной безопасности, которые складываются по поводу жизненно важных интересов личности, общества и государства, видное место занимают Правительство РФ, Совет Безопасности РФ, Федеральная служба безопасности РФ, Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте РФ, Государственная фельдъегерская служба РФ, межведомственные и государственные комиссии, создаваемые Президентом РФ и Правительством РФ, в частности Государственная техническая комиссия при Президенте РФ и Межведомственная комиссия по защите государственной тайны.

В правоотношениях, связанных с созданием и использованием информационных технологий, систем и сетей, а также с процессами информатизации, которые складываются по поводу разработки и применения информационных технологий и средств их обеспечения, принимают участие Министерство РФ по связи и информатизации и создаваемые им Дирекция федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)» и Главное управление государственного надзора за связью в РФ, органы по сертификации и испытательные центры, организации, занимающиеся выполнением научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ в области информационных технологий.

К участникам информационных правоотношений могут быть отнесены и иные, помимо названных выше субъекты. Их круг по мере развития и совершенствования информационного законодательства постоянно расширяется. Кроме того, один субъект может выступать участником информационных правоотношений, складывающихся в различных областях общественной жизни и деятельности.

§ 3. Объекты информационных правоотношений

Вопрос об объекте правоотношения является одним из ключевых и в то же время одним из наиболее спорных в юридической науке. На сегодняшний день сложились три группы основных точек зрения на объект правоотношения.

В основу первой из них положена монистическая концепция объекта, полагающая в качестве такового действие или поведение субъекта, направленные на определенные материальные блага, поскольку только действие субъекта может быть подвергнуто правовому воздействию.

В основе второй группы лежит плюралистическая концепция объекта, предполагающая множественность объектов, их разнообразие, которое отражает всю палитру регулируемых общественных отношений. В рамках данной концепции в качестве объекта правоотношений рассматриваются материальные и нематериальные блага, продукты духовного творчества и т. п.

Представители третьей концепции обосновывают свои взгляды на объект правоотношения, исходя из понимания его как правового режима.

Что касается собственно информационного правоотношения, то вопрос о его объекте, отличаясь новизной постановки, находит в юридической литературе самые неожиданные интерпретации.

Так, М. М. Рассолов, относя к объекту информационного права «материальные, духовные и иные социальные блага, явления и процессы, по поводу которых субъекты информационного права вступают в информационно-правовые отношения» и что является предметом их интересов, прав и обязанностей, приходит к необъяснимому выводу о том, что «в информационных правоотношениях объектом права являются определенные действия, поступки и поведение субъектов права. При этом действия, поведение могут быть объектом информационного права в очень широком спектре разнообразных правоотношений»[45]. Кроме того, по мнению М. М. Рассолова, «объектом информационного права может быть воздержание от отдельных поступков»[46].

В. А. Копылов рассматривает в качестве объектов информационных отношений «объекты, в связи с которыми субъекты вступают в информационные правоотношения», и предлагает считать таковыми документированную информацию, информационные продукты и услуги, исключительные права,

элементы информационной безопасности (информационные права и свободы личности, состояние защищенности личности, защищенность информации, информационных ресурсов, информационных продуктов и т. п.), информационные технологии и средства их обеспечения (в том числе программы для ЭВМ), другие объекты в информационной сфере[47].

Под объектами информационных правоотношений мы понимаем блага, существующие в формах информации, документированной информации и информационных систем, по поводу которых возникает и осуществляется деятельность участников этих правоотношений. При этом информация является благом особого рода, а документированная информация и информационные системы – благами материальными.

Требуются некоторые пояснения относительно причин, по которым мы включили в состав объектов информационных правоотношений саму информацию как благо sui generis. Некоторые исследователи, в частности М. М. Рассолов и В. А. Копылов, не относят информацию к объектам информационных отношений. Мы полагаем, что информация всегда находится в связи с конкретным материальным носителем, в том числе с физическим полем, и может существовать вне его только в абстракции. Указанное обстоятельство исключает информацию из числа объектов регулятивных информационных правоотношений, но не препятствует ее выступлению в качестве объекта охранительных информационных правоотношений.

Не останавливаясь на особенностях информации и ее документированной разновидности, которые показаны нами в других главах настоящего пособия, дадим краткую характеристику информационных систем[48].

Под информационной системой законодатель понимает организационно упорядоченную совокупность документов (массивов документов) и информационных технологий, в том числе с использованием средств вычислительной техники и связи, реализующих информационные процессы.

Понятие информационной системы весьма сложное и противоречивое как с технической, так и с юридической точки зрения. Законодатель, вводя термин «информационная система», избрал традиционный путь, следуя представлениям о системе как совокупности взаимосвязанных элементов. Между тем юридическая конструкция информационной системы напоминает юридическую конструкцию предприятия как самостоятельного объекта прав, признаваемого недвижимостью. Аналогия в данном случае состоит в том, что не только сама информационная система выступает в качестве самостоятельного объекта

информационного правоотношения, но и ее элементы, как то: документы, информационные технологии, средства обеспечения могут являться независимыми и самостоятельными объектами правоотношений собственности (ст. 17 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации»).

Действующее информационное законодательство не содержит исчерпывающего перечня информационных систем и тем более их структурных элементов. В абз. 7 ст. 2 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации» к разновидностям информационных систем отнесены:

– библиотеки;

– архивы;

– фонды;

– банки данных;

– другие информационные системы.

Такое решение законодателя нельзя признать удачным, поскольку библиотеки и архивы, являясь по определению учреждениями, не подпадают под родовое понятие информационной системы. Действительно, в соответствии со ст. 1 Федерального закона «О библиотечном деле»[49] библиотека представляет собой информационное, культурное, образовательное учреждение, располагающее организационным фондом тиражированных документов и предоставляющее их во временное пользование физическим и юридическим лицам. А архив согласно ст. 1 Основ законодательства РФ «Об Архивном фонде Российской Федерации и архивах»[50] это архивное учреждение или структурное подразделение учреждения, организации или предприятия, осуществляющее прием и хранение архивных документов в интересах пользователя.

Исходя из признания многообразия информационных систем в литературе, предлагается их классификация[51]. Различают следующие виды информационных систем:

– открытие (для общего пользования) или закрытие (для ограниченного круга);

– государственные или негосударственные (корпоративные);

– национальные или международные;

– малые, средние и крупные информационные системы.

§ 4. Содержание информационных правоотношений

Важнейший характеристикой любого правоотношения является взаимодействие его участников, которое проявляется в реализации их взаимных прав и обязанностей. Права и обязанности участников информационных правоотношений составляют юридическое содержание последних.

Под правами участников (субъектов) информационных правоотношений понимается мера возможного или дозволенного поведения данного лица. Например, собственник информационных ресурсов, содержащих сведения, отнесенные к государственной тайне, вправе распоряжаться этой собственностью только с разрешения соответствующих органов государственной власти (п. 3 ст. 6 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации»).

Права субъектов информационных правоотношений (субъективные информационные права) имеют общую внутреннюю структуру, которая проявляется в наличии следующих трех основных элементов:

– правомочие на собственные действия, заключающееся в возможности совершения фактических и юридически значимых действий;

– правомочие на чужие действия, заключающееся в возможности требовать от обязанного лица исполнения возложенных на него обязанностей;

– правомочие на защиту, заключающееся в возможности прибегнуть к государственно-принудительным мерам в случае нарушения субъективного права или неисполнения одним из участников правоотношения своих обязанностей.

Примером правомочия на собственные действия может служить правило п. 7 ст. 6 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации», в соответствии с которым собственник информационных ресурсов имеет право:

– назначать лицо, осуществляющее хозяйственное ведение информационными ресурсами или оперативное управление ими;

– устанавливать в пределах своей компетенции режим и правила обработки, защиты информационных ресурсов и доступа к ним;

– определять условия распоряжения документами при их копировании и распространении.

Субъективное информационное право выступает как право

требования, например, в случае притязания пользователем услуг связи на предоставление ему услуг, соответствующих по качеству стандартам, техническим нормам, сертификатам, условиям договора на предоставление услуг связи, поскольку это является обязанностью оператора связи (ст. 28 Федерального закона «О связи»).

Возможность прибегнуть к государственному принуждению в случае нарушения субъективного права предусмотрена, например, правилом ст. 62 Закона РФ «О средствах массовой информации», в соответствии с которым моральный (неимущественный) вред, причиненный гражданину в результате распространения средством массовой информации не соответствующих действительности сведений, порочащих честь и достоинство гражданина или причинивших ему иной неимущественный вред, возмещается по решению суда средством массовой информации, а также виновными должностными лицами и гражданами в размере, определяемом судом.

Под обязанностью участника информационного правоотношения понимается установленная законом мера должного или требуемого поведения, которой, как правило, корреспондирует субъективное право другого лица. Как и субъективное информационное право, юридическая обязанность обладает внутренней структурой, которая характеризуется наличием следующих элементов:

– необходимостью совершить определенные действия или воздержаться от них;

– необходимостью исполнить требования управомоченного субъекта;

– необходимостью нести ответственность за нарушение субъективных прав других участников правоотношения или за неисполнение их законных требований.

Примером необходимости совершить определенные действия будет являться требование, установленное ст. 7 Федерального закона «Об обязательном экземпляре документов», согласно которому производители документов доставляют через полиграфические организации в федеральный орган исполнительной власти по вопросам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций по одному обязательному федеральному экземпляру всех видов печатных изданий в день выхода в свет первой партии тиража.

Необходимость исполнения требований управомоченного лица может быть продемонстрирована правилом ст. 21 Закона РФ «О государственной тайне», в соответствии с которым допуск должностных лиц и граждан к государственной тайне требует от

них, в частности, принятия на себя обязательств перед государством по нераспространению доверенных им сведений, составляющих государственную тайну, и письменного согласия на проведение в отношении их полномочными органами проверочных мероприятий.

Ответственность за нарушение субъективных прав другого участника информационного правоотношения предусмотрена, в частности ст. 19.7 КоАП, согласно которой непредоставление или несвоевременное предоставление в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), предоставление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, – влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одного до трех минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц – от трех до пяти минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц – от тридцати до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда.

Возможное и должное поведение участников информационного правоотношения выражает состояние их связанности. При этом каждый из субъектов правоотношения чаще всего одновременно обладает правом и несет обязанности, например, в правоотношении, складывающемся между библиотекой и пользователем библиотеки (ст. 7, 9, 12, 13 Федерального закона «О библиотечном деле»).

Не подвергая анализу все разнообразие субъективных информационных прав и субъективных информационных обязанностей, очертим круг наиболее значимых из них.

Важнейшими в содержании информационного правоотношения являются конституционные права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации. Эти права реализуются прежде всего через средства массовой информации и глобальную сеть «Интернет», которые в настоящее время являются наиболее доступным способом поиска, получения и распространения общественно значимых сведений.

С конституционными информационными правами тесно связаны права на создание произведений науки, литературы, искусства и произведений технического творчества, право на создание средств массовой информации, информационных систем, сетей и средств их обеспечения, право на защиту личности от воздействия недостоверной и ложной информации.

Среди обязанностей в информационном правоотношении выделим обязанности органов государственной власти и местного самоуправления по созданию информационных ресурсов и предоставлению документированной информации ее

потребителям, по достоверному, оперативному и полному информированию населения, по обеспечению гарантий свободы слова, обязанности по подготовке и представлению обязательных экземпляров документов.

Глава IV
Информационное законодательство

Дополнительная литература

Копылов В. А. Информационное право: Учебник. М. 2002. С. 141–150; *Бачило И. П., Лопатин В. И., Федотов М. А.* Информационное право: Учебник/ Под ред. акад. РАН Б. Н. Топорнина. СПб., 2001. С. 109–132; Тайна. Коммерческая. Служебная. Государственная. Сборник нормативных правовых актов Российской Федерации// А. В. Коломиец, М., 2001; Федеральное и региональное законодательство России: Объем, структура, тенденции развития. Аналитический обзор. М., 2001.

§ 1. Понятие информационного законодательства и его система

Информационное законодательство представляет собой совокупность законов, иных нормативно-правовых актов, с помощью и посредством которых государство устанавливает, изменяет или прекращает действия соответствующих информационно-правовых норм. Информационное законодательство выступает главенствующей формой закрепления норм информационного права и важнейшим правообразующим фактором. Появление информационного законодательства в системе нормативно – правовых актов Российской Федерации свидетельствует о повышении роли государства в регулировании информационных отношений и придании им качеств общественно-значимых отношений.

Наряду с законодательством иных отраслевых принадлежностей информационное законодательство органично включено в систему источников права и является основной их разновидностью.

Систему информационного законодательства образуют различные законы и издаваемые в соответствии с ними иные нормативноправовые акты, посвященные регулированию отношений, объектом которых являются информация, производные от нее продукты и связанная с ними деятельность.

Система информационного законодательства включает в себя правовые акты федеральных органов и акты субъектов Федерации. Это обусловлено, в частности, тем обстоятельством, что Конституция РФ в п. «и» ст. 71 относит информацию и связь к ведению Российской Федерации и в то же время защиту прав и свобод человека и гражданина в информационной сфере к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «б» части первой ст. 72).

Среди правовых актов федеральных органов главное место занимают федеральные законы. Они обладают высшей юридической силой, регулируют наиболее важные, основополагающие отношения и содержат информационно-правовые нормы исходного характера, которые рассчитаны на постоянное или длительное действие. Признание за федеральными законами высшей юридической силы и их верховенство среди иных источников информационного права позволяют сделать вывод о необходимости их более широкого использования в правотворческой деятельности и активного

конструирования в них норм прямого действия, чего, по правде говоря, законодатель зачастую избегает.

Нормативные акты, не относящиеся к категории законов, являются подзаконными. В их число входят нормативные акты Президента РФ, Правительства РФ, ведомственные нормативные акты. Многие из них носят комплексный характер, но включают в себя и правила информационно-правового содержания. Акт, изданный на основе и во исполнение закона, не может выходить за его рамки и за пределы полномочий издавшего его органа. Подзаконные нормативные акты характеризуются также тем, что они направлены на организацию исполнения закона.

В нормативно-правовом массиве подзаконного характера ведущую роль играют указы Президента РФ, которые являются основными актами осуществления компетенции Президента РФ, непосредственно закрепленной в Конституции РФ и вытекающей из основополагающих принципов разделения властей.

Среди подзаконных актов в информационной сфере видное место занимают правовые акты Правительства РФ. Они издаются главным образом тогда, когда в законе есть прямые указания на подобное издание или дано конкретное поручение.

Ведомственные акты, как подзаконные, издаются на основе законов, указов Президента РФ и актов Правительства РФ. Они представляют собой управленческие акты органов специальной компетенции. Их юридическая сила зависит от функций издавшего их органа и специфики государственного управления информационной сферой.

На уровне субъектов Федерации применяются те же формы выражения информационного права, что и на федеральном уровне (законы субъектов РФ, постановления органов исполнительной власти, акты отраслевых и территориальных органов управления). Основанием для данного уровня нормотворчества является ч. 4 ст. 76 Конституции РФ.

Наряду с актами законодательства и подзаконными нормативно-правовыми актами, издаваемыми для целей регулирования информационных отношений, существуют так называемые локальные нормативные акты. Они, как правило, представляют собой приказы и распоряжения нормативного и индивидуального значения, принимаемые руководителями различных организаций. С помощью локальных актов регулируются самые различные информационные вопросы, например, порядок конфиденциального делопроизводства, порядок допуска сотрудников к сведениям, находящимся в режиме служебной и коммерческой тайны, порядок организации защиты коммерческой тайны на предприятии и т. п.

В систему информационного законодательства следует включить и международно-правовые акты, предметом регулирования которых являются информационные отношения.

§ 2. Структура и общая характеристика информационного законодательства

Несмотря на то, что информационное законодательство находится на этапе своего становления, уже сегодня можно говорить о наличии некой его упорядоченности. В основу этой упорядоченности положен принцип иерархии, выражающийся в соподчиненности актов различного уровня, который присущ всем отраслевым структурам законодательства. Информационное законодательство в данном отношении не является исключением. Существует несколько уровней нормативно-правовых актов, регулирующих информационные отношения.

Первый уровень, который можно условно назвать конституционным, отражает ведущую роль Конституции РФ в информационно-правовом нормотворчестве. Он представлен рядом конституционных норм, к которым мы обращались выше.

Второй уровень нормативно-правовых актов составляют акты информационного законодательства Российской Федерации. Специфика данного уровня состоит в том, что федеральные законы, регулирующие отношения в информационной сфере, а равно иные, принятые в соответствии с ними нормативные акты, подчинены Конституции РФ и не могут ей противоречить.

Среди федеральных законов выделяется базовый для информационной сферы Закон «Об информации, информатизации и защите информации»[52], которым регулируется комплекс отношений, возникающих при:

– формировании и использовании информационных ресурсов на основе создания, сбора, обработки, накопления, хранения, поиска, распространения и предоставления потребителю документированной информации;

– создания и использования информационных технологий и средств их обеспечения;

– защите информации, прав субъектов, участвующих в информационных процессах и информатизации.

Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» состоит из 25 статей, сгруппированных в 5 главах. Первая глава «Общие положения» определяет сферу действия Закона, раскрывает содержание используемых терминов, устанавливает обязанности государства в сфере формирования информационных ресурсов и информатизации.

Вторая глава, которая именуется «Информационные ресурсы», посвящена, в частности, установлению правового

режима информационных ресурсов их формированию, порядку предоставления документированной информации для формирования государственных информационных ресурсов, дифференциации информационных ресурсов по категориям доступа.

В главе третьей, имеющей название «Пользование информационными ресурсами», регулируются отношения, связанные с реализацией права на доступ к информации из информационных ресурсов, гарантиями предоставления информации, обязанностями и ответственностью владельца информационных ресурсов.

Глава четвертая «Информатизация, информационные системы, технологии и средства их обеспечения» основное внимание уделяет вопросам правового опосредования разработки и производства информационных систем, технологий и средств их обеспечения. В ней делается попытка сочетать право собственности на информационные системы, технологии и средства их обеспечения с правом авторства (ст. 17–18).

Заключительная глава «Защита информации и прав субъектов в области информационных процессов и информатизации» устанавливает перечень целей защиты, определяет круг объектов, подлежащих защите, а также права и обязанности собственников и владельцев документов в области защиты информации.

Давая общую характеристику Закону об информации, следует указать на его комплексный характер, поскольку в нем сосредоточены нормы различной отраслевой принадлежности. Например, ст. 6 «Информационные ресурсы как элемент состава имущества и объект права собственности», а также ст. 17 «Право собственности на информационные системы, технологии и средства их обеспечения» имеют гражданско-правовой характер, а ст. 8 «Обязательное предоставление документированной информации для формирования государственных информационных ресурсов» – административно-правовой.

Рассматриваемый Закон не идеален в юридико-техническом аспекте, не свободен от ошибок и пробелов, на которые мы укажем ниже, но его заслуга в том, что он положил начало формированию информационного права в России как самостоятельной комплексной отрасли.

Еще одним важным нормативным актом в ранге закона является Федеральный закон «Об участии в международном информационном обмене»[53]. Как сказано в его преамбуле, одной из основных целей данного Закона является создание условий для эффективного участия России в международном информационном обмене в рамках единого мирового

информационного пространства. Этот Закон объединяет в себе 23 статьи, сгруппированные в четыре главы. В первой главе, имеющей название «Общие положения», определяются цели и сфера действия Закона, раскрывается содержание терминов, применяемых в его тексте, очерчивается круг объектов и субъектов международного информационного обмена, определяются обязанности государства в сфере международного информационного обмена.

Во второй главе «Правовой режим участия в международном информационном обмене» регулируются отношения, связанные с правом собственности на информационные продукты, устанавливаются ограничения на вывоз из Российской Федерации документированной информации, определяется порядок использования средств международного информационного обмена и доступа к ним.

Третья глава «Контроль и ответственность при осуществлении международного информационного обмена» посвящена вопросам контроля, сертификации, лицензирования, приостановления международного информационного обмена, а также некоторым аспектам ответственности за нарушения при международном информационном обмене и разрешению споров.

В четвертой, заключительной главе определяется порядок введения Закона в действие.

Данный Закон носит комплексный характер и дополняет Закон «Об информации, информатизации и защите информации», расширяя сферу применения документированной информации и информационных ресурсов. Некоторые нормы, содержащиеся в обоих законах, в своей существенной части совпадают. Сказанное относится, например, к ст. 6 Закона об информации и ст. 6 Закона об участии в международном информационном обмене.

К актам информационного законодательства федерального уровня относится и Федеральный закон «Об обязательном экземпляре документов»[54]. Данный нормативный акт определяет политику государства в области формирования обязательного экземпляра документов как ресурсной базы комплектования библиотечно-информационного фонда России и развития системы государственной библиографии, предусматривает обеспечение сохранности обязательного экземпляра документов, его общественное использование. Этим Законом установлены виды обязательного экземпляра документов, категории их производителей и получателей, сроки и порядок доставки обязательного экземпляра документов, ответственность за их нарушение. Федеральный закон «Об обязательном экземпляре документов» отличает от упомянутых

выше законов сугубо административно-правовой характер регулирования.

Видное место среди законов, регулирующих отношения в информационной сфере, занимает Закон РФ «О средствах массовой информации»[55], представляющий собой комплексный нормативный акт, регламентирующий отношения, возникающие в процессе организации и функционирования средств массовой информации. Он состоит из 8 глав, объединяющих более 60 статей. В основных разделах Закона нашли правовое опосредование вопросы организации деятельности средств массовой информации, распространения массовой информации, отношений средств массовой информации с гражданами и организациями, прав и обязанностей журналиста, межгосударственного сотрудничества в области массовой информации, ответственности за нарушение законодательства о средствах массовой информации.

Особое место среди нормативных актов, регулирующих отношения по поводу информации, принадлежит Закону РФ «О государственной тайне»[56]. Данным нормативно-правовым актом регламентируются отношения, возникающие в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их засекречиванием или рассекречиванием и защитой в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации. Закон включает 8 разделов, объединяющих 32 статьи. В них впервые законодательно определено понятие государственной тайны, установлены принципиальные положения о порядке отнесения тех или иных сведений к государственной тайне, о допуске к ней юридических и физических лиц, а также закреплены властные полномочия органов государственной власти и должностных лиц по вопросам отнесения сведений к государственной тайне. В Законе нашли свое опосредование вопросы деятельности по распоряжению сведениями, составляющими государственную тайну, вопросы контроля и надзора за обеспечением защиты государственной тайны. Закон «О государственной тайне» юридически оформляет одно из важнейших направлений деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также организаций и должностных лиц в комплексе публично-государственных функций по обеспечению безопасности страны. Вполне естественно, что в Законе доминирует административно-правовой характер регулирования.

Федеральный закон «О связи»[57] устанавливает правовую основу деятельности в области связи, осуществляемой под юрисдикцией Российской Федерации, определяет полномочия органов государственной власти по регулированию этой

деятельности, а также права и обязанности физических и юридических лиц, участвующих в деятельности, осуществляемой в области связи.

Закон РФ «О федеральных органах правительственной связи и информации»[58] определяет основные направления деятельности федеральных органов правительственной связи и информации, их систему, устанавливает права и обязанности названных органов, очерчивает круг их сил и средств, а также регламентирует вопросы контроля и надзора за деятельностью органов связи и информации.

К законам, регулирующим информационные отношения, относится и Федеральный закон «Об электронной цифровой подписи»[59]. Его целью является обеспечение правовых условий использования электронной цифровой подписи в электронных документах. К важнейшим положениям Закона относятся нормы об условиях признания равнозначности электронной цифровой подписи и собственноручной подписи (ст. 4), об использовании средств электронной цифровой подписи (ст. 5), о статусе и деятельности удостоверяющих центров (ст. 8, 9), об особенностях использования электронной цифровой подписи в сфере государственного управления (ст. 16) и в корпоративной информационной системах (ст. 17).

В круг иных нормативно-правовых актов в информационной сфере того же уровня может быть включен еще ряд федеральных законов, например, Федеральный закон «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»[60] и Федеральный закон «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания в Российской Федерации»[61].

Помимо названных выше федеральных законов существует множество иных законов, непосредственно не направленных на регулирование информационных отношений, но содержащих отдельные статьи, посвященные информации или связанные с ней. К числу подобных законов следует отнести Федеральный закон «О рекламе»[62], Федеральный закон «О библиотечном деле»[63], Основы законодательства Российской Федерации об архивном фонде Российской Федерации и архивах[64], Федеральный закон «О почтовой связи»[65], Федеральный закон «О естественных монополиях»[66], Закон РФ «О недрах»[67].

Часть норм информационного характера содержится и в ГК РФ. Так, ст. 128 ГК относит информацию к объектам гражданских прав, ст. 139 ГК посвящается служебной и коммерческой тайне, ст. 150 ГК относит личную и семейную тайну к нематериальным благам, ст. 726 ГК устанавливает обязанность подрядчика

передать информацию заказчику, ст. 857 ГК посвящается банковской тайне, ст. 946 – тайне страхования.

Среди федеральных актов информационного законодательства выделяются подзаконные нормативно-правовые акты, в числе которых ведущая роль принадлежит указам Президента РФ и постановлениям Правительства РФ.

Так, Указ Президента РФ от 8 мая 1998 г. № 511 «О совершенствовании работы государственных электронных средств массовой информации»[68] направлен на развитие общенационального информационного пространства и содержит ряд поручений Правительству РФ по созданию Всероссийской государственной телевизионной и радиовещательной компании (ВГТРК).

Указом Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203 (в ред. Указа Президента РФ от 24 января 1998 г. № 61) утвержден перечень сведений, отнесенных к государственной тайне[69].

Перечень сведений конфиденциального характера содержится в Указе Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188[70].

Указом Президента РФ от 19 февраля 1999 г. № 212 утверждено Положение о Государственной технической комиссии при Президенте Российской Федерации[71].

В числе правительственных актов, посвященных информационно-правовой проблематике, назовем следующие:

Постановление Правительства РФ от 7 декабря 1996 г. № 1449 «О мерах по обеспечению беспрепятственного доступа инвалидов к информации и объектам социальной инфраструктуры»[72], которое направлено на реализацию законодательства о социальной защите инвалидов;

Постановление Правительства РФ от 5 декабря 1991 г. № 35 «О перечне сведений, которые не могут составлять коммерческую тайну»[73];

Постановление Правительства РФ от 22 августа 1998 г. № 1003 «О порядке допуска лиц, имеющих двойное гражданство, лиц без гражданства, а также лиц из числа иностранных граждан, эмигрантов и реэмигрантов к государственной тайне»[74].

Наряду с указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ источниками информационного права выступают акты центральных органов государственного управления РФ (ведомственные нормативно-правовые акты). В области информационных отношений существует значительное их количество. Тематика и направленность данных актов зависит от компетенции издавшего их органа. Так, приказом Государственной архивной службы России от 11 марта 1997 г. № 11 утвержден Регламент государственного учета документов

Архивного фонда Российской Федерации, которым установлен порядок государственного учета документов государственной и негосударственной частей Архивного фонда РФ[75].

Приказом Мининформпечати России от 28 июня 1993 г. № 127 утвержден перечень выходных сведений, размещаемых в непериодических печатных изданиях[76]. Помимо собственно перечня выходных сведений, данный приказ содержит указание, в соответствии с которым издательства, издающие организации, полиграфпредприятия независимо от их организационно-правовой формы, обязаны следовать утвержденному перечню сведений при оформлении печатных изданий к выпуску в свет.

Письмом Центрального Банка России от 4 августа 1995 г. № 183 утверждено и введено в действие Положение о порядке раскрытия информации о банках и других кредитных организациях – эмитентах ценных бумаг в Российской Федерации, которым Центральный Банк устанавливает процедуру, гарантирующую инвесторам нахождение и получение информации, содержащейся в регистрационных документах коммерческих банков и других кредитных организаций, за исключением бухгалтерских балансов по счетам второго порядка закрытых акционерных обществ, не выпускавших других ценных бумаг, кроме акций.

Приказом ФСБ России от 13 ноября 1999 г. № 564 утверждено Положение о системе сертификации средств защиты информации по требованиям безопасности для сведений, составляющих государственную тайну (система сертификации СЗИ-ГТ), которым определяются организационная структура системы сертификации СЗИ-ГТ, порядок проведения сертификации и инспекционного контроля, требования к нормативным и методическим документам по сертификации СЗИ-ГТ, а также виды средств защиты информации, подлежащих сертификации в системе сертификации СЗИ-ГТ[77].

Важным элементом системы законодательства РФ в информационной сфере являются международные соглашения. В соответствии с частью четвертой ст. 15 Конституции РФ нормы международных договоров обладают приоритетом по отношению к противоречащим им правилам внутригосударственных законов. Это относится как к многосторонним, так и к двусторонним договорам.

Особое место среди многочисленных многосторонних соглашений, содержащих информационные нормы-принципы, являются Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г., Заключительный Акт совещания по

безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г.[78] В этих документах нашли свое воплощение международные принципы и стандарты, провозглашающие право на свободу информации, которое, однако, налагает особые обязанности и особую ответственность, сопряженные с некоторыми ограничениями прав и свобод.

В числе соглашений в области информации, заключенных в рамках Содружества независимых государств, следует назвать Соглашение о сотрудничестве в области информации от 9 октября 1992 г.[79], направленное на совершенствование различного рода информационных обменов, Соглашение об обмене правовой информацией от 21 октября 1994 г.[80], посвященное мерам по созданию единой распределенной системы обмена правовой информацией, Соглашение о межгосударственном обмене научно-технической информацией от 26 июня 1992 г., которым, в частности, определяются вопросы развития информационных ресурсов, условия их совместного использования и доступа к совместно созданным ранее информационным ресурсам[81], Соглашение о взаимоотношениях Министерств внутренних дел в сфере обмена информацией от 24 апреля 1992 г., целью которого является необходимость сохранения информационного взаимодействия при решении задач борьбы с преступностью, охраны общественного порядка[82].

Важнейшим документом, призванным организовать и активизировать деятельности международного сообщества в области формирования глобального информационного общества, является Окинавская хартия глобального информационного общества, принятая в июле 2000 г. представителями ведущих стран так называемой «восьмерки». Этот документ устанавливает основные принципы вхождения государств в глобальное информационное общество. К их числу относятся следующие положения, которые должны применяться при осуществлении политики формирования и развития информационного общества:

1) развитие информационно-коммуникационных технологий, которые выступают жизненно важным стимулом мировой экономики и фактором, влияющим на образ жизни людей, их образование, работу и формирование гражданского общества;

2) развитие информационно-коммуникационных технологий, которое должно содействовать гражданам и обществу в использовании знаний и идей. Информационно-коммуникационные технологии должны служить достижению взаимодополняющих целей обеспечения устойчивого экономического роста, повышения общественного благосостояния, стимулирования социального согласия в области

укрепления демократии, транспарентного и ответственного управления, международного мира и стабильности;

3) возможность всех людей повсеместно и без исключения пользоваться преимуществами глобального информационного общества;

4) укрепление соответствующей политики и нормативной базы, которые должны стимулировать конкуренцию и новаторство, содействовать сотрудничеству, борьбе со злоупотреблением, оптимизации глобальных сетей;

5) ликвидация международного разрыва в области информации и знаний.

Окинавская хартия, и это специально подчеркивается в документе, является прежде всего призывом, должным изменить методы взаимодействия стран по пути продвижения социального и экономического прогресса.

§ 3. Действие нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в информационной сфере

Действие любых нормативно-правовых актов традиционно различают во времени, в пространстве и по кругу лиц. Действие нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в информационной сфере во времени, характеризуется прежде всего моментом начала их применения к конкретным общественным отношениям. Этот момент, как правило, связан с истечением определенного срока после официального опубликования нормативно-правового акта.

Федеральные законы подлежат опубликованию и вводятся в действие в соответствии с правилами, установленными Федеральным законом «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»[83]. Названные законы в течение семи дней после их подписания Президентом РФ подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» или Собрании законодательства Российской Федерации. По истечении десяти дней после дня их опубликования законы вступают в силу, если иной порядок не предусмотрен в соответствующем законе.

Указы Президента РФ и постановления Правительства РФ подлежат опубликованию и вступают в силу согласно правилам, установленным Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти»[84]. Указы Президента РФ, имеющие нормативный характер, вступают в силу на всей территории России одновременно по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования в «Российской газете» или в Собрании законодательства Российской Федерации, если иной срок не определен соответствующим указом. Постановления Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а равно организаций, вступают в силу одновременно на всей территории России по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования в названных выше печатных органах.

Ведомственные нормативно-правовые акты подлежат опубликованию и вступают в силу по правилам, предусмотренным Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763. В соответствии с данными правилами нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат не только официальному опубликованию, но и специальной государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ. Такая регистрация должна быть произведена в отношении ведомственных нормативных актов, которые затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливают правовой статус организаций или носят межведомственный характер. В срок не позднее десяти дней после дня государственной регистрации ведомственные акты должны быть опубликованы в газете «Российские вести» или в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. Не подлежат официальному опубликованию только те ведомственные акты или их отдельные положения, которые содержат сведения, составляющие государственную тайну, или имеют конфиденциальный характер. Акты, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий как не вступившие в силу. При разрешении информационно-правовых споров ссылка на такие акты, как на основание регулирования соответствующих отношений, невозможна.

Прекращение действия нормативно-правовых актов, как правило, связывается с истечением срока действия того или иного акта или с отменой нормативно-правового акта уполномоченным органом. Существует и вариант прекращения действия соответствующих актов в связи с их заменой иными актами, которыми урегулированы те же самые общественные отношения, что и в ранее действовавшем акте.

Выше мы показали общие правила действия нормативно-правовых актов во времени. Из этих правил существуют два исключения. Первое исключение связано с приданием новому нормативно-правовому акту обратной силы, что выражается в указании о распространении действия данного акта на те общественные отношения, которые возникли до его принятия. Данное исключение применимо лишь к нормативно-правовым актам в ранге законов, но не должно распространяться на действие во времени подзаконных актов. Второе исключение состоит в так называемом переживании старого нормативно-правового акта, что выражается в ситуации, когда утративший юридическую силу акт на основании специального указания

продолжает регулировать отдельные длящиеся отношения, которые возникли или существовали во время действия этого акта. Помимо названных исключений для гражданско-правовых отношений, возникающих из договоров, применяется правило ст. 422 ГК РФ, согласно которому, если после заключения договора принят закон, устанавливающий обязательные для сторон правила иные, чем те, которые действовали при заключении договора, условия заключенного договора сохраняют силу, кроме случаев, когда в законе установлено, что его действие распространяется на отношения, возникшие из ранее заключенных договоров.

Действие нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в информационной сфере в пространстве, базируется на территориальном принципе, который допускает различные пространственные границы действия соответствующего акта, исходя из федерального характера информационного законодательства. Нормативно-правовые информационные акты общефедеральных органов действуют в пределах границ Федерации в целом. Нормативно-правовые информационные акты субъектов РФ действуют в рамках территорий соответствующих субъектов.

Действие нормативно-правовых информационных актов по кругу лиц характеризуется распространением этих актов на всех лиц, которые находятся в пределах государственных или административно-территориальных границ, внутри которых должны применяться те или иные акты. В ряде случаев может иметь место адресность нормативного акта, т. е. указание определенных категорий граждан или юридических лиц, подпадающих под действие нормативных предписаний, содержащихся в акте.

Глава V
Правовые режимы информации

Дополнительная литература

Алексеев С. С. Право: азбука – теория-философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 46, 252–255; *Матузов И. И., Малько А. В.* Правовые режимы: Вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1. С. 16–29; *Дозорцев В. А.* Понятие исключительного права // Проблемы современного гражданского права: Сборник статей. М., 2000. С. 314–317; *Викулин А. Ю.* Банковская тайна как объект правого регулирования// Государство и право. 1998. № 7. С. 66–72; *Дозорцев В. А.* Информация как объект исключительного права//Дело и право. 1996. № 4. С. 27–35; *Сергиенко Л.А.* Правовая защита персональных данных. Цели и принципы правового регулирования// Проблемы информации. 1995. № 1; *Фатьянов А. А.* Тайна и право (основные системы ограничений на доступ к информации в российском праве) М., 1998; *Копылов В. А.* Информационное право: Учебник. М., 2002. С. 362–419.

§ 1. Понятие правового режима информации и его разновидности

Правовой режим информации наряду с предметом и методами регулирования информационных отношений выступает в качестве одного из системообразующих факторов, полагаемых нами в качестве основы выделения информационного права в отдельную комплексную отрасль.

Термином «правовой режим» довольно часто оперируют в юридической литературе. Достаточно назвать работы таких авторов как С. С. Алексеев, Н. И. Матузов, А. В. Малько, В. Б. Исаков, Б. В. Ерофеев, В. Ф. Попондопуло, Д. Н. Бахрах, чтобы обозначить масштабы применения и отраслевую географию данного понятия[85].

Наиболее обстоятельный анализ правового режима дается в работах С. С. Алексеева, который понимает под ним порядок регулирования, выраженный в «комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а так же позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования»[86].

Очевидно, что любая направленность, а направленность регулирования отношений, возникающих в обществе по поводу информации не будет являться в этом смысле исключением, должна характеризоваться мерой возрастания или убывания регулирующих воздействий на данный комплекс общественных отношений.

Такими регулирующими воздействиями будут дозволения и фактические управомочия, с одной стороны, и обязывания и запреты – с другой[87].

Если регулирование информационных отношений характеризуется мерой возрастания дозволений или фактических управомочий, что равнозначно мере убывания запретов и обязываний, мы можем говорить о льготном информационном режиме.

Если регулирование информационных отношений характеризуется мерой убывания дозволений или фактических управомочий, что равнозначно мере возрастания запретов и обязываний, мы можем говорить об ограничительном информационном режиме.

Льготный и ограничительный режимы, если прибегнуть к терминологии С. С. Алексеева, являются генеральными юридическими режимами и выступают в качестве заглавных,

например, для гражданского и административного права соответственно. Эти режимы будут служить наиболее общими и при дифференциации правового режима информации на режим свободного и режим ограниченного доступа.

Вместе с тем в силу широты диапазона проявлений информации общие ее режимы модифицированы в частные, которые характеризуют специфику правовой регламентации отдельных сфер ее циркуляции. Однако ни в теории, ни на практике не выработано единого подхода к частным правовым режимам информации, хотя отдельные сферы общественных отношений по ее поводу уже давно подверглись правовому опосредованию. Имеются в виду сферы правовой охраны интеллектуальной продукции, документированной информации и сфера регулирования режима сведений, составляющих служебную, коммерческую, банковскую, государственную и некоторые другие виды тайн.

Отмеченное выше позволяет осуществить классификацию частных правовых режимов информации по основанию их принадлежности к режиму свободного или ограниченного доступа.

Режим свободного доступа будут образовывать режим исключительных прав, режим информации, отнесенной к общественному достоянию, и режим массовой информации. Режим ограниченного доступа будут составлять режим конфиденциальной информации и режим информации, отнесенной к государственной тайне.

Критериями подобной классификации будут выступать мера важности и мера доступности тех или иных сведений. При этом следует иметь в виду, что абсолютно доступных сведений, в отношении которых установлен тот или иной режим, не существует. Всегда будут иметь место фактические или юридические препятствия, затрудняющие доступ к определенным блокам сведений.

Законодатель в ряде федеральных законов формулирует перечни отдельных категорий сведений, доступ к которым не подлежит какому-либо ограничению. Так, согласно п. 3 ст. 10 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации»[88] запрещено относить к информации с ограниченным доступом: законодательные и другие нормативные акты, устанавливающие правовой статус органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, а также права, свободы и обязанности граждан, порядок их реализации; документы, содержащие информацию о чрезвычайных ситуациях,

экономическую, метеорологическую, демографическую, санитарно-эпидемиологическую и другую информацию, необходимую для обеспечения безопасного функционирования населенных пунктов, производственных объектов, безопасности граждан и населения в целом; документы, содержащие информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, об использовании бюджетных средств и других государственных и местных ресурсов, о состоянии экономики и потребностях населения, за исключением сведений, отнесенных к государственной тайне; документы, накапливаемые в открытых фондах библиотек и архивов, информационных системах органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, организаций, представляющие общественный интерес или необходимые для реализации прав, свобод и обязанностей граждан. Аналогичный перечень содержит и Закон РФ «О государственной тайне»[89]. В соответствии со ст. 7 названного Закона не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию сведения о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и их последствиях; о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства, а также о состоянии преступности; о привилегиях, компенсациях и льготах, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам предприятий, учреждениям, организациям; о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина; о размерах золотого запаса и государственных валютных резервах России; о состоянии здоровья высших должностных лиц России; о фактах нарушения законности органами государственной власти и их должностными лицами.

Специальной оговорки требует правовой режим документированной информации. Этот режим не подпадает под классификационное основание, сконструированное как мера доступности сведений, поскольку отражает форму представления информации и характеризует ее связь с материальным носителем. Однако режим документированной информации не отвергает возможности отнесения ее к разряду свободно или ограниченно доступных. По отношению к режиму документированной информации режимы свободного и ограниченного доступа будут являться юридически первичными.

Покажем подробнее существо охарактеризованных выше правовых режимов.

§ 2. Режим свободного доступа

Режим исключительных прав. В отношении информации, существующей в форме охраняемых результатов интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации участников гражданского оборота и производимой ими продукции, относящихся к связанному типу информации, определен адекватный их двойственной природе режим правовой охраны[90]. Важнейшим правовым средством, положенным в основу регулирования отношений по поводу результатов интеллектуальной деятельности, является институт исключительных прав. Эти права играют роль своеобразного регулятора перехода общедоступной свободной информации в связанную, в стадию опредмечивания. Кому исключительные права принадлежат, тот и регулирует путем дозволений или запретов указанный процесс перехода. Одновременно исключительные имущественные права выполняют функцию товара, ибо могут отчуждаться или временно уступаться в товарно-денежной форме.

Посредством института исключительных прав третьи лица юридически отстранены от возможных актов подражания и копирования интеллектуальной продукции. Возможность устранения от использования известного и признанного результата интеллектуальной деятельности и запрет на подражание его автору являются ключевыми признаками исключительных прав (интеллектуальной собственности).

Непременным условием установления режима исключительных прав будет выступать презумпция знания третьими лицами предмета того, что может быть ими использовано или подвергнуто подражанию или копированию. Нет знания – нет основания для исключения, нет оригинала – нет копии. Говоря другими словами, предмет использования, в данном случае результат интеллектуальной деятельности, должен быть верифицирован, т. е. быть доподлинно известен. Да и сам создатель этого результата заинтересован в распространении существа технического решения или обозначения своих товаров или объективированного произведения, а в ряде случаев просто обязан доводить сведения о них неопределенному кругу лиц.

Главнейшей функцией института исключительных прав является наделение их обладателя определенным объемом правомочий, отражающих меру его юридических возможностей по контролю над тем или иным результатом интеллектуальной

деятельности или приравненным к таковому средством индивидуализации. Содержание прав на охраняемый результат варьируется в зависимости от разновидности последнего. Так, исключительное право на использование произведения (ст. 16 Закона «Об авторском праве и смежных правах»)[91] как единое имущественное право образуют десять самостоятельных правомочий (право на воспроизведение, распространение, на импорт, на публичный показ, на перевод и т. д.). Исключительное право на использование топологии интегральной микросхемы включает в себя правомочия на изготовление и распространение интегральной схемы с такой топологией, включая право запрещать использование этой топологии (п. 1 ст. 5 Закона РФ «О правовой охране топологий интегральных микросхем»)[92].

Из юридической монополии, которой наделяется обладатель исключительных прав практически для каждого из охраняемых продуктов интеллектуальной деятельности, сделаны изъятия в форме, указания на случаи их свободного использования или формулирования условий исчерпания имущественных прав. Это делается прежде всего в интересах общества. Подобные изъятия содержатся, например, в ст. 17–26 Закона «Об авторском праве и смежных правах», в ст. 11, 12 Патентного закона[93], в ст. 8 Закона РФ «О правовой охране топологий интегральных микросхем», ст. 15, 16 Закона РФ «О правовой охране программ для электронных вычислительных машин и баз данных»[94], ст. 23 Закона РФ «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров»[95].

Институциональными характеристиками исключительных прав выступают:

– принадлежность исключительных прав к разряду абсолютных, природа которых предполагает наличие персонифицированного носителя, наделенного юридической возможностью монопольного совершения действий в отношении того или иного объекта и противостоящего носителю права неопределенного круга пассивно обязанных субъектов;

– территориальный характер исключительных прав, предполагающий их действие, как правило, только в пределах государства, где они приобретены и/или используются;

– временной характер исключительных прав, предполагающий их действие в пределах предусмотренного законом срока, по истечении которого охраняемый результат интеллектуальной деятельности переходит в режим общественного достояния;

– наличие специфического правового механизма использования результатов интеллектуальной деятельности,

предполагающего отсутствие вещных правомочий владения, пользования и распоряжения;

– комплексный характер исключительных прав, предполагающий наличие в их составе имущественной и личностно-неимущественной составляющих, последняя из которых предопределяет меру связи результата интеллектуальной деятельности с личностью его создателя[96].

Режим общественного достояния. Данный правовой режим информации является модифицированным вариантом режима свободного доступа к информации, который квалифицируется Конституцией РФ как основная гарантия прав человека и гражданина. Установление режима общественного достояния в отношении информации обусловлено необходимостью придания отдельным разновидностям сведений качеств общественно необходимых и полезных всем членам общества.

В режиме общественного достояния может находиться не любая общедоступная информация, а лишь та, которая незаменима по своей природе и уникальна. К подобного рода информации относятся, например, сведения, содержащие данные об установленных, но неизвестных ранее объективно существующих закономерностях, свойствах и явлениях материального мира, вносящие коренные изменения в уровень познания (сведения о научных открытиях), уникальные рукописи, документы, архивы, фольклор и т. п.

Режим общественного достояния зиждется на определенных принципах, важнейшими из которых выступают:

– общедоступность;

– равенство возможностей на доступ;

– обеспеченность информации особой охраной государства. Принцип общедоступности реализуется посредством создания условий для беспрепятственного ознакомления и/или использования соответствующих сведений. Вместе с тем в отличие от первичного режима свободного доступа, беспрепятственный доступ к информации, отнесенной в разряд общественного достояния, может быть осуществлен не при всех обстоятельствах. Подобного рода ограничение сформулировано, например, в отношении федеральных информационных ресурсов, объявленных общероссийским национальным достоянием. Согласно п. 2 ст. 9 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации» отнесение конкретных объектов федеральных информационных ресурсов к общероссийскому национальному достоянию и определение их правового режима устанавливается федеральным законом. Такого закона в настоящее время пока не существует.

Принцип равенства возможностей на доступ реализуется путем предоставления всем членам общества, при наличии оправданного к тому интереса, единообразных условий для ознакомления с информацией, отнесенной к общественному достоянию, и ее получения. Очевидно, что не существует препятствий для установления государством правил и порядка доступа к такой информации, и требований о возмещении расходов, связанных с хранением информации и доступом к ней. В данном случае важно, чтобы правила, определяющие порядок доступа, были одинаковыми для всех.

Принцип обеспеченности информации особой государственной охраной реализуется через комплекс организационно-обеспечительных мер, направленных на сохранность наиболее ценных и необходимых обществу информационных ресурсов.

Режим массовой информации. Правовой режим массовой информации обусловлен ролью института массовой информации, которую последний призван играть в общественной жизни. Эта роль характеризуется, прежде всего необходимостью поддержания в обществе так называемого естественного состояния свободы массовой информации, гарантируемой ст. 29 Конституции РФ. Состояние свободы массовой информации является доминирующим среди иных состояний открытой информации. Поэтому правовой режим массовой информации выступает в роли заглавного среди других их разновидностей, составляющих режим свободного доступа.

В отличие от режима исключительных прав и режима общественного достояния режим массовой информации характеризуется меньшей степенью формализации информационных отношений применительно к субъектам, выступающим ее потребителями. Однако и здесь подобная формализация необходима и неизбежна, скажем, при регулировании отношений, связанных с распространением периодических печатных изданий по подписке. В целом же потребитель массовой информации в отличие от потребителя информации, существующей в форме охраняемых результатов интеллектуальной деятельности или информации, отнесенной к общественному достоянию, не ограничен какими-либо запретами помимо социальных ограничений возможности выбора или языковых барьеров, которые не относятся к сфере правовой регламентации.

Действующие нормативные запреты в основном касаются лиц, продуцирующих для неограниченного круга потребителей печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и

материалы. Наиболее общим запретом, введенным Конституцией РФ в отношении массовой информации, является недопущение пропаганды или агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Иные запреты установлены, в частности, ст. 4 Закона РФ «О средствах массовой информации», ст. 15 Федерального закона «О борьбе с терроризмом», Федеральным законом «О наркотических средствах и психотропных веществах»[97].

§ 3. Режим ограниченного доступа

Понятие и общая характеристика режима ограниченного доступа к информации. Правовая модель режима закрытия каких-либо сведений от доступа к ним третьих лиц строится на применении для этих целей единственно возможного юридического механизма, обозначаемого понятием тайны. Данное понятие не подвергалось детальным исследованиям в рамках правовой науки, вследствие чего не выработано сколь-нибудь теоретически обоснованного подхода к нему. В результате многие нормативно-правовые акты, а равно и литературные источники изобилуют терминологическим разнобоем, ошибочными утверждениями и механическим переносом на отношения, возникающие по поводу скрываемых сведений, чуждых этим отношениям юридических моделей. Так, И. Б. Ткачук утверждает, что «исходным условием защиты коммерческой тайны, является право собственности на нее, полученное хозяйствующим субъектом на основаниях, предусмотренных законом»[98].

Между тем законодатель достаточно часто оперирует термином «тайна» и семантически созвучными с ним терминами «конфиденциальный», «секретный» и т. п. По данным, приводимым в литературе, уже сегодня в законодательных и подзаконных нормативных актах фигурирует более сорока видов тайн, и их число продолжает расти[99].

Используемый в текстах нормативно – правовых актов термин «тайна» с прилагательными типа «коммерческая», «служебная», «банковская», «аудиторская», «врачебная», «государственная» и т. п., употребляется как синоним сведений, которые неизвестны или должны быть неизвестны третьим лицам. Таким образом, тайна в легальной интерпретации – это информация, доступ к которой ограничен.

Чаще всего применяется формула «сведения, составляющие» ту или иную разновидность тайны. Данная формула положена, в частности, в основу дефиниций коммерческой и служебной тайны (п. 1 ст. 139 ГК РФ), банковской тайны (п. 2 ст. 857 ГК РФ), аудиторской тайны (п. 3 ст. 8 Федерального закона «Об аудиторской деятельности»)[100].

Несколько иные формулировки используются в отношении, например, государственной тайны и тайны страхования. В первом случае – это защищаемые государством сведения (ст. 2 Закона РФ «О государственной тайне»), а во втором – сведения о страхователе, полученные страховщиком (ст. 946 ГК РФ).

В отношении других видов тайн применяются словосочетания «сведения» о чем-либо. Так, врачебной тайной являются, в частности, сведения о наличии у гражданина психического расстройства (ст. 9 Закона РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан на ее оказание»)[101].

Приведенные примеры позволяют сделать вывод о том, что законодатель рассматривает тайну в широком смысле в качестве объективно существующих, но неизвестных третьим лицам сведений о чем-либо.

Информация, точнее, сведения, посредством которых строится юридическая модель тайны, видимо, не единственный объективный эквивалент, которым может оперировать правовая наука, определяя существо тайны. Специфика отношений, которые складываются в обществе по поводу информации, лежащей в основе употребляемого законодателем термина «тайна», не может не отражать универсальных закономерностей, открытых в иных областях научных знаний, в частности, в теории информации.

Зададим в этой связи вопрос о том, устраняют ли у третьих лиц неизвестные им сведения, неопределенность их представления о чем-либо? Строго говоря, не устраняют. Такие сведения являются информацией только для лиц, имеющих к ним доступ. Данное утверждение будет тем более справедливо, если рассматривать информацию как знание, как меру устранения неопределенности представления о чем-либо. Следовательно, неизвестность (незнание) это не информация, а нечто ей противоположное. В теории информации (синтаксический аспект) это нечто обозначается как мера неопределенности сведений и именуется энтропией. Таким образом, логично предположить, что тайна выступает в качестве информации только для обладателя последней, но для третьих лиц до момента получения соответствующих сведений такая тайна будет выступать в качестве «энтропии». Говоря иначе, закрытая информация для ее обладателя не тайна, но и для третьих лиц не информация. В этом проявляется диалектика феномена тайны, ее двойственный, полярный характер, который обусловлен наличием механизма доступа к сведениям, основанного на запретах и позитивных обязываниях, устанавливаемых законодателем в отношении третьих лиц и обладателей закрытых сведений соответственно.

Отмеченное выше позволяет сделать вывод о том, что понятие тайны несводимо к информации. Тайна– это не информация, а правовой режим информации. Поэтому информация (сведения) не может составлять тайны, как это зафиксировано в ряде законодательных актов, в том числе и в ГК

РФ, она может находиться в тайне, т. е. особом правовом режиме.

Информации, находящейся в тайне и относимой в разряд как конфиденциальной, так и государственной тайны, присущ ряд признаков, в числе которых выделяются:

– ценность скрываемых сведений, которая обусловлена спецификой их содержания и/ или фактором их неизвестности третьим лицам;

– отсутствие свободного доступа к сведениям на законных к тому основаниях;

– наличие превентивных мер, принимаемых обладателем сведений к охране их от доступа третьих лиц.

Обращаясь к первому из названных признаков, следует подчеркнуть его значимость для раскассирована закрытых сведений по видам тайн, в режимах которых эти сведения могут находиться. Ценностный фактор сведений проявляется в двух взаимно связанных аспектах. Первый аспект характеризует содержательную сторону информации, которая выступает предметом специфических интересов субъектов, не заинтересованных в ее преждевременном раскрытии, и не готовых или не имеющих права это сделать под угрозой наступления неблагоприятных последствий. Примером подобного рода информации являются данные о секретных изобретениях. Второй аспект формально не связан с содержанием информации, ибо в этом случае ценность будет представлять не содержательная сторона сведений, хотя от нее и не уйти, а фактическая возможность доступа к ней в порядке и на условиях, продиктованных ее обладателем, который готов и имеет право это сделать.

Между обозначенными аспектами ценностного фактора информации существует тесная связь, и они не могут рассматриваться изолированно, поскольку это две стороны одной медали. В зависимости от характера и содержания информации превалирует тот или иной аспект, которому законодатель придает правовое значение. Так, сведения, чья ценность состоит в неизвестности их третьим лицам, а содержание может быть доведено до сведения их неограниченного круга без угрозы наступления неблагоприятных последствий, могут легально выступать в качестве товара и тем самым участвовать в хозяйственном обороте наряду с другими благами, признаваемыми объектами гражданских прав.

Отсутствие доступа к информации, за исключением легальной возможности осуществления подобного действия, выступает вторым признаком информации, находящейся в тайне. Этот признак характеризует меру свободы получения сведений,

обладатель которых притязает на их роль в качестве закрытых.

В этой связи следует различать санкционированный и несанкционированный доступ к информации.

Санкционированный доступ характеризуется законными основаниями получения закрытых сведений, например, путем знакомства с ними в силу прямых служебных обязанностей. Данный вид доступа не порочит конфиденциальности или секретности сведений.

Несанкционированный доступ характеризуется противоправными действиями по сбору сведений, находящихся в тайне, например, путем хищения документов, содержащих данные о потенциально патентоспособном техническом решении.

Третьим признаком информации, находящейся в тайне, выступают преднамеренные действия ее обладателя, свидетельствующие о принятии им мер, направленных на охрану конфиденциальности или секретности сведений и пресечении несанкционированного доступа к ним. Характер данных мер может быть самым различным. Это могут быть организационные, технические, режимные, правовые и иные меры. Главное требование, предъявляемое к ним, – превентивность.

Правовой режим сведений, находящихся в тайне, коренным образом отличается от правового режима, установленного в отношении охраняемых результатов интеллектуальной деятельности. Это отличие проявляется в следующем:

– во-первых, в особенностях объекта, в отношении которого устанавливается соответствующий правовой режим. Формально юридически информация, находящаяся в тайне, не отнесена к числу объектов интеллектуальной собственности (ст. 138 ГК РФ), что в целом является верным решением законодателя, поскольку не информация является частью интеллектуальной продукции, а результаты интеллектуальной деятельности выступают одной из сторон проявления информации[102];

– во-вторых, в противоположной направленности интересов обладателя информации, содержащей сведения закрытого характера, и интересов обладателя информации, представляющей собой результат интеллектуальной деятельности. Первый из них заинтересован в принятии мер, препятствующих распространению соответствующих сведений, и обязан принимать эти меры, а второй заинтересован в распространении интеллектуального продукта, а в ряде случаев и обязан это делать;

– в-третьих, в различных юридических механизмах охраны прав и интересов обладателя результата интеллектуальной деятельности и обладателя сведений закрытого характера. В случае с информацией, содержанием которой выступают

закрытые сведения, юридический механизм охраны интересов ее обладателя будет основываться не на запрете использования верифицированного результата интеллектуальной деятельности третьими лицами, а на запрете на доступ к неверифицированным сведениям третьих лиц, понимаемом как блокирование техническими и иными средствами действий по «снятию» информации, осуществляемое силами фактического ее обладателя. Здесь налицо альтернативный исключительному праву вариант механизма охраны информации от ее несанкционированного использования, именуемый обычно фактической монополией. Преднамеренно скрываемые сведения невозможно заключить в рамки исключительных прав, поскольку фактор их неизвестности не позволяет установить самого содержания информации в качестве объекта охраны, т. е. формализовать объективные границы тайны и идентифицировать ее без угрозы раскрытия. В данном случае нельзя, как это сделано в отношении результатов интеллектуальной деятельности, нормативно определить меру возможного поведения обладателя информации, кроме общего правила об установлении этой меры им самим или специальных правил, определяющих последствия распространения закрытых сведений с точки зрения нанесения ущерба, вследствие такого распространения.

Исключение от использования и исключение от доступа – внешне схожие термины, но эта схожесть не может служить основанием считать второй из них содержанием некого исключительного права, поскольку у обладателя закрытой информации нет самого субъективного права, а имеется лишь общее дозволение или позитивное обязывание на сокрытие от третьих лиц тех сведений, которые представляют для ее обладателя коммерческую или иную ценность или угрозу его интересам и безопасности.

Режимы конфиденциальной информации. В действующем законодательстве России отсутствует единое понятие конфиденциальной информации, равно как и четкое определение ее структурного состава. Согласно ст. 2 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации» и ст. 2 Федерального закона «Об участии в международном информационном обмене»[103] в качестве конфиденциальной признается документированная информация, доступ к которой ограничивается в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Таможенный кодекс РФ определяет конфиденциальную информацию как информацию, не являющуюся общедоступной и могущей нанести ущерб правам и охраняемым законом интересам

представившего ее лица.

Что касается структуры относящихся к конфиденциальным сведений, то она также отличается разнообразием подходов законодателя. В Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации» предпринята попытка обозначения круга сведений конфиденциального характера, но прямо об этом сказано только в отношении персональных данных и опосредованно в отношении информации о частной жизни, информации, нарушающей личную тайну, семейную тайну, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений физического лица без его согласия, кроме как на основании судебного решения. Большей упорядоченностью отличается перечень сведений конфиденциального характера, утвержденный Указом Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188[104]. В этот перечень включены:

– персональные данные – сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность, за исключением сведений, подлежащих распространению в средствах массовой информации в установленных федеральным законом случаях[105];

– тайна следствия и судопроизводства;

– служебная тайна – служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с ГК РФ и федеральными законами;

– профессиональная тайна – сведения, связанные с профессиональной деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами (врачебная, нотариальная, адвокатская тайна, тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений);

– коммерческая тайна – сведения, связанные с коммерческой деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с ГК РФ и федеральными законами;

– сведения о сущности изобретения, полезной модели или промышленного образца до официальной публикации информации о них.

Таким образом, специфику правового режима конфиденциальной информации следует искать в особенностях режимов отдельных блоков закрытых сведений, которые законодатель относит к тем или иным разновидностям тайн. Покажем эти особенности применительно к коммерческой и служебной тайне, банковской тайне, персональным данным и сведениям о сущности некоторых объектов промышленной собственности.

Коммерческая тайна. Согласно п. 1 ст. 139 ГК РФ информация составляет коммерческую тайну в случае, когда информация имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам, к ней нет свободного доступа на законном основании и обладатель информации принимает меры к охране ее конфиденциальности. Сведения, которые не могут составлять коммерческую тайну, определяются законом и иными правовыми актами.

Из этого определения вытекают юридически значимые признаки информации, наличие которых придает ей режим коммерческой тайны. Такими признаками выступают:

– неизвестность информации третьим лицам;

– недоступность информации третьим лицам.

Первый из названных признаков является фактором, который придает информации действительную или потенциальную коммерческую ценность, т. е. сообщает ей качество товара, способного выступать источником получения прибыли. Факт приобретения информации, равнозначный знакомству с субъективно новыми сведениями на предложенных их обладателем условиях, будет свидетельствовать о действительной (реальной) ценности этих сведений.

Потенциальной коммерческой ценностью информация будет обладать в случае ее невостребованности возможными приобретателями в данный период в силу, например, недостаточности усилий обладателя закрытых сведений, направленных на пропаганду эффекта от их применения. Будучи востребованной, информация из разряда потенциально ценной перейдет в действительно ценную. При этом важна лишь коммерческая сторона ценности информации, отражающая ее прагматическое свойство служить источником получения прибыли, а, скажем, не научная, которая в сфере товарно-денежных отношений не является или очень редко является надлежащим критерием ценности.

Второй из выделенных признаков информации– ее недоступность, характеризует меру свободы получения сведений. Мера свободы доступа к информации определяется ее обладателем путем установления соответствующих правил обращения к закрытым сведениям.

Перечень сведений, которые не могут находиться в режиме коммерческой тайны, установлен Постановлением Правительства РСФСР от 5 декабря 1991 г. № 35[106]. Это сведения, которые содержатся в учредительных документах и уставах предприятий или учреждений; в документах, дающих право заниматься предпринимательской деятельностью; в документах о

платежеспособности; в справках об уплате налогов и обязательных платежах; сведения по установленным формам отчетности о финансово-хозяйственной деятельности и иные сведения, необходимые для проверки правильности исчисления и уплаты налогов и других обязательных платежей в государственный бюджет России; информация о численности, составе работающих, их заработной плате и условиях труда, а также о наличии свободных рабочих мест; данные о загрязнении окружающей среды, нарушении антимонопольного законодательства, несоблюдении безопасных условий труда, реализации продукции, причиняющей вред здоровью населения, а также о других нарушениях законодательства и размерах причиненного при этом ущерба; сведения об участии должностных лиц предприятия в кооперативах, малых предприятиях, товариществах, акционерных обществах, объединениях и других организациях, занимающихся предпринимательской деятельностью.

Кроме того, государственным и муниципальным предприятиям до и в процессе приватизации запрещено относить к коммерческой тайне данные о размерах имущества предприятия и его денежных средствах; о вложении средств в доходные активы (ценные бумаги) других предприятий, в процентные облигации и займы, в уставные фонды совместных предприятий; о кредитных, торговых и иных обязательствах предприятия, вытекающих из законодательства РФ и заключенных им договоров, о договорах с кооперативами, иными негосударственными предприятиями, творческими и временными трудовыми коллективами, а также отдельными гражданами.

Приведенный перечень не является закрытым, более того, он может применяться в ограниченных случаях, определенных целями издания Постановления Правительства РСФСР № 35, в качестве которых названы: обеспечение деятельности государственной налоговой службы, правоохранительных и контролирующих органов, а также предупреждение злоупотреблений в процессе приватизации.

В ряде федеральных законов имеются нормы, содержащие свои составы сведений, как относимых, так и не включаемых в число закрытых и находящихся в режиме коммерческой тайны. Так, согласно п. 4 ст. 10 Федерального закона «О бухгалтерском учете»[107] содержание регистров бухгалтерского учета и внутренней бухгалтерской отчетности является коммерческой тайной. В соответствии с п. 7 ст. 19 Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»[108] сведения о размерах и структуре доходов

благотворительной организации, а также сведения о размерах ее имущества, ее расходах, численности работников, об оплате их труда и о привлечении добровольцев не могут составлять коммерческую тайну.

Служебная тайна. Данная разновидность тайны по смыслу ст. 139 ГК РФ находится в одном ряду с коммерческой тайной, и ей, соответственно, должны быть присущи все признаки режима последней. Однако подобный подход законодателя вряд ли может быть признан оптимальным, поскольку акцент на наличие действительной или потенциальной коммерческой, а не служебной ценности сведений нивелирует самостоятельность института служебной тайны. Очевидно, что подобная самостоятельность должна конституироваться исходя из своеобразия служебных интересов организаций и учреждений по отношению к их коммерческим интересам. Соответственно критерием разграничения сведений, находящихся в режиме коммерческой или служебной тайны, должен быть характер интересов обладателя информации, охраняемых посредством ее закрытия. Если раскрытие информации повлечет за собой ущерб коммерческим интересам ее обладателя, налицо состав сведений, подлежащий установлению в его отношении режима коммерческой тайны. Если подобное раскрытие имеет следствием ущерб служебным интересам (интересам службы в широком смысле, включающим и служебные интересы коммерческих организаций), мы можем говорить о составе сведений, подлежащем установлению в его отношении режима служебной тайны.

В то же время признаки неизвестности информации и недоступности к ней третьих лиц должны выступать в качестве основополагающих при придании сведениям служебного характера режима служебной тайны. При этом неизвестность информации, если пользоваться аналогией режима коммерческой тайны, должна придавать служебным сведениям некую ценность, т. е. сообщать им качество полезности, при исполнении служебных обязанностей и принятии управленческих решений которого было бы невозможно достичь при общеизвестном характере этих сведений.

В отношении недоступности служебной информации третьим лицам, которая, как было показано выше, определяется мерой свободы доступа, оформляемой правилами обращения к закрытым сведениям, действующее законодательство не содержит ясно сформулированной позиции и прежде всего по вопросу о том, кто определяет порядок доступа к конфиденциальным сведениям служебного характера и кто, собственно, управомочен

закрывать их. По смыслу Указа Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188 доступ к служебным сведениям ограничивается органами государственной власти, а согласно ст. 139 ГК РФ любым обладателем информации, «составляющей» служебную тайну. Представляется, что сведения служебного характера могут формироваться и циркулировать не только в органах государственной власти, но и в любых иных учреждениях и организациях, которые вправе самостоятельно диктовать в своих же интересах правила доступа к сведениям с целью сохранения их конфиденциальности и тем самым служебной ценности.

Действующим законодательством не установлен исчерпывающий состав сведений, требующих их закрытия в режиме служебной тайны. Между тем в отдельных федеральных законах содержатся нормы, позволяющие говорить об имеющей место демаркации, осуществленной законодателем в отношении коммерческой и служебной тайны. Так, согласно п. 2 ст. 12 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации»[109] поступающие в органы государственной налоговой службы сведения о полученных государственными служащими доходах и имуществе, принадлежащем им на праве собственности, составляют служебную тайну. Режим служебной тайны распространяется согласно ст. 155 УК РФ в отношении фактов усыновления (удочерения).

Перечень сведений, которые не могут быть отнесены к разряду служебной информации ограниченного распространения, определен в Постановлении Правительства РФ от 3 ноября 1994 г. № 1233[110]. В этот перечень включены: акты законодательства, устанавливающие правовой статус государственных органов, организаций, общественных объединений, а также права, свободы и обязанности граждан, порядок их реализации; сведения о чрезвычайных ситуациях, опасных природных явлениях и процессах, экологическая, гидрометеорологическая, гидрогеологическая, демографическая, санитарно-эпидемиологическая и другая информация, необходимая для обеспечения безопасного существования населенных пунктов, граждан и населения в целом, а также производственных объектов; описание структуры органа исполнительной власти, его функций, направлений и форм деятельности, а также его адрес; порядок рассмотрения и разрешения заявлений, в том числе юридических лиц: сведения об исполнении бюджета и использования других государственных ресурсов, о состоянии экономики и потребностей населения; документы, накапливаемые в открытых фондах библиотек и архивов, информационных

системах организации, необходимые для реализации прав, свобод и обязанностей граждан.

Банковская тайна. Банковская тайна как режим сведений, не подлежащих разглашению их третьим лицам, представляет собой самостоятельный вид тайны. В отличие от сведений служебного или коммерческого характера, чья ценность определяется в первую очередь фактором их неизвестности, неизвестность сведений, находящихся в режиме банковской тайны, не является определяющим ее признаком, хотя он и должен присутствовать в качестве элемента, присущего любой из разновидностей тайн.

Статьей 857 ГК РФ установлено, что банк гарантирует тайну банковского счета и банковского вклада, операций по счету и сведений о клиенте. Сведения, составляющие банковскую тайну, могут быть предоставлены только самим клиентам или их представителям. Государственным органам и их должностным лицам такие сведения могут быть предоставлены исключительно в случаях и в порядке, предусмотренных законом. Аналогичное правило содержится и в ст. 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»[111], которая расширила регулятивную сферу отношений ст. 857 ГК РФ, распространив обязанность гарантии тайны не только на банки, но и на иные кредитные (небанковские) организации. Кроме того, в режиме банковской тайны должны находиться сведения об операциях, счетах и вкладах не только клиентов, но и корреспондентов.

Таким образом, законодатель очертил круг сведений, в отношении которых должен быть установлен режим конфиденциальности. Ценность этих сведений определяется прежде всего их содержанием, которое фиксируется специальными договорами, опосредующими расчетные и кредитные отношения, а также отражается в механизмах движения денежных ресурсов.

Информация, находящаяся в режиме банковской тайны, характеризуется, помимо ценностного аспекта, содержания сведений и мерой свободы их получения. Сегодня сфера санкционированного доступа к сведениям, находящимся в режиме банковской тайны, как, впрочем, и других тайн, значительно расширена. Это произошло вследствие принятия Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем»[112]. Согласно ст. 9 названного Закона предоставление по запросу уполномоченного органа информации и документов органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и Центральным банком РФ в целях и порядке, которые

предусмотрены федеральным законом, не являются нарушением служебной, банковской, налоговой и коммерческой тайны. Данная норма получила развитие в ст. 3 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона „О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем“»[113], дополнившей ст. 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» правилом, в соответствии с которым информация по операциям юридических лиц, граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и физических лиц, предоставляется кредитными организациями в уполномоченный орган, осуществляющий меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем. Указанную информацию уполномоченный орган не вправе раскрывать третьим лицам.

Персональные данные. К персональным данным (информации о гражданах) согласно ст. 2 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации» относятся сведения о фактах, событиях и обстоятельствах жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность. Это могут быть сведения, касающиеся биографических данных лица, сведения об имущественном, образовательном, семейном положении, сведения о состоянии здоровья, о месте жительства гражданина, о судимости и т. п.

В соответствии с п. 1 ст. 11 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации» персональные данные отнесены к категории конфиденциальной информации, что обусловлено тесной связью сведений, относящихся к конкретному человеку, с его правом на неприкосновенность частной жизни, т. е. той особой сферы семейных, бытовых, личных и интимных отношений, которая не подлежит контролю со стороны государства. Это право не абсолютно и в случаях, установленных законом, может быть ограничено. Подобное ограничение продиктовано вынужденной необходимостью, связанной с решением проблем борьбы с преступностью, защитой прав, здоровья граждан и т. п.

Таким образом, правовой режим персональных данных должен основываться на разрешении объективно существующего противоречия между неприкосновенностью частной жизни и вынужденной необходимостью сбора, хранения, использования и передачи определенных сведений об этой жизни. Составы этих сведений, оформленные соответствующими перечнями, в случае

включения их в различного рода информационные ресурсы должны быть закреплены на уровне федерального закона. Для всех видов юридически значимых действий с персональными данными должен быть присущ принцип единства их целевого назначения, который означает, что персональные данные хранятся, используются и передаются только для достижения тех целей, ради которых они собирались.

Правовое регулирование отношений на каждой из стадии работы с персональными данными имеет свою специфику.

На стадии сбора сведений, составляющих персональные данные, должно соблюдаться правило, согласно которому персональные данные, за исключением случаев, предусмотренных законодательством, должны быть получены от лица, к которому они относятся. Это правило нашло отражение, в частности, в п. 3 ст. 86 Трудового кодекса РФ, согласно которому все персональные данные работника следует получать у него самого. Если персональные данные работника возможно получить только у третьей стороны, то работник должен быть уведомлен об этом заранее, и у него должно быть получено письменное согласие.

В ряде случаев действующее законодательство содержит запреты на сбор отдельных сведений. Так, в соответствии с п. 2 ст. 8 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» запрещаются сбор и внесение в личные дела и реестры государственных служащих сведений об их политической и религиозной принадлежности, а также о частной жизни.

Хранение информации, носящей характер персональных данных, должно обеспечивать исключение возможности несанкционированного доступа к ней. Это достигается выбором соответствующей формы хранения, которая позволяет безошибочно идентифицировать конкретного субъекта в течение определенного периода его жизнедеятельности. Данный период, по общему правилу, не должен превышать срока, определяемого потребностями, для удовлетворения которых осуществлялся сбор персональных данных.

Важным вопросом, который необходимо решить при хранении персональных данных, является вопрос о доступе лиц к своим персональным данным и их корректировке в необходимых случаях.

Наиболее последовательно указанный вопрос решен в ст. 89 Трудового кодекса РФ в отношении персональных данных, хранящихся у работодателя. Согласно нормам названной статьи работники, в частности, имеют право на полную информацию об их персональных данных и обработку этих данных; свободный

бесплатный доступ к своим персональным данным, включая право на получение копий любой записи, содержащей персональные данные работника, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом; требование об исключении или исправлении неверных или неполных персональных данных.

Использование персональных данных должно осуществляться в пределах целей их сбора и объема потребностей применения. Это отвечает принципу единства целевого назначения сведений, составляющих персональные данные. В действующем законодательстве существуют правила, указывающие на необходимость использования персональных данных по целевому назначению. Согласно ст. 88 Трудового кодекса РФ в обязанность работодателя входит предупреждение лиц, получающих персональные данные работника, о том, что эти данные могут быть использованы лишь в целях, для которых они сообщены, и требование от этих лиц подтверждения того, что это правило соблюдено.

Передача персональных данных – в настоящее время широко распространенное явление, и в этой связи проблема нормативного закрепления порядка распространения сведений персонального характера весьма актуальна. Здесь возникает достаточно широкий перечень вопросов, разрешение которых связано прежде всего, с определением оснований передачи таких сведений, круга субъектов, которым передаются данные и которые их передают, видов персональных данных, подлежащих передаче, форм и условий передачи. Очевидно, что передача сведений персонального характера может допускаться лишь в случаях и порядке, установленных законодательством. Примером тому служит правило п. 1 ст. 6 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц»[114], в соответствии с которым паспортные данные физических лиц и их идентификационные номера налогоплательщиков могут быть предоставлены исключительно по запросам органов государственной власти, в соответствии с их компетенцией[115].

Сведения о сущности объектов промышленной собственности. Одной из объективно существующих проблем на современном этапе развития правовой охраны объектов промышленной собственности является проблема установления правового режима тех из них, сущность которых в интересах государства или заявителя не подлежит преждевременному раскрытию. Это прежде всего относится к техническим изобретениям в различных областях человеческой деятельности. Существо данной проблемы связано, с одной стороны, со значительной ролью, которую играет

институт патентной охраны, призванный в интересах национальной экономики и заявителя способствовать распространению информации о созданном изобретении и стимулировать условия его использования. С другой стороны, существует порядок охраны государственных секретов, который направлен на то, чтобы сохранять в режиме конфиденциальной информацию о достигнутых результатах в отдельных отраслях науки и техники.

В общем виде сущность изобретения проявляется в совокупности сведений, которые позволяют от абстрактного знания, или, говоря другими словами, идеального технического решения, перейти к материальному объекту, существующему в форме конкретного технического устройства, способа, вещества, штамма микроорганизма, культуры клеток растений и животных, либо применить известное ранее устройство, способ, вещество, штамм по новому назначению. Сущность изобретения отражается в его формуле, призванной установить как сам объект правовой охраны, так и объем прав на использование этого объекта. Объект правовой охраны (объект изобретения) определяется посредством его структурно – функционального описания или через соответствующую характеристику решения. Российская правовая традиция следует по последнему пути, имеющему в основе классическую немецкую систему построения формулы изобретения. В данном случае сущность изобретения будет зафиксирована через целевой признак, отражающий решенную автором изобретения проблему (техническую задачу) и ход ее решения.

Основаниями сохранения сущности изобретения в тайне выступают определенные предпосылки, позволяющие отнести решенную техническую задачу в разряд информации, не подлежащей доступу к ней третьих лиц. Очевидно, что данные предпосылки должны быть определены законом, а решение об отнесении того или иного заявленного изобретения к категории секретных надлежит принимать уполномоченным на это государственным органом.

Помимо отмеченных, элементами правового режима секретных изобретений должны выступать правовые средства, позволяющие регулярно или периодически рассматривать возможность их открытого применения, что вытекает из перспективы использования секретных изобретений не только для нужд обороны и безопасности государства, но и для хозяйственных потребностей[116].

Стремление сохранить сведения о сущности тех или иных, важных с точки зрения национальной безопасности технических

решений, обусловлено специфическими интересами любого государства и некоторых его органов, не заинтересованных в преждевременном раскрытии решенных технических задач. Указанные аспекты вступают между собой в противоречие, которое должно быть разрешено соответствующими правовыми средствами. Арсенал этих средств должен быть направлен на регламентацию процедур оформления прав на секретные изобретения, опосредующих порядок их признания, особенности экспертизы и порядок рассекречивания. С указанными процедурами тесно связаны вопросы реализации прав заявителей на компенсацию ущерба, возникшего в результате признания заявленного решения секретным, ответственность за нарушение норм, регулирующих сферу охраны секретных изобретений, в том числе за раскрытие сущности изобретения, призванного секретным, третьим лицам.

Что касается интересов заявителя в неразглашении сущности технического решения, то эти интересы обусловлены прежде всего требованиями, предъявляемыми к новизне заявленного решения, определяемой через уровень техники, включающий любые сведения, ставшие общедоступными в мире до даты приоритета.

По общему правилу, общедоступными считаются сведения, содержащиеся в источниках информации, с которыми любое лицо может ознакомиться само или о содержании которого ему может быть сообщено законным путем. Сведения о техническом решении могут быть сделаны общедоступными различными способами, например путем публикации, устного сообщения, помещения экспоната на выставку.

Действующим российским законодательством предусмотрена так называемая льгота по новизне (абз. 7 п. 1. ст. 4 Патентного закона), в соответствии с которой не признается обстоятельством, препятствующим признанию патентоспособности изобретения, такое раскрытие информации, относящейся к изобретению, автором, заявителем или любым лицом, получившим от них прямо или косвенно эту информацию, при котором сведения о сущности изобретения стали общедоступными, если заявка подана не позднее шести месяцев с даты раскрытия информации. Это, так сказать, случай добросовестного раскрытия информации или самим автором или заявителем, или с их согласия. Угрозу представляют факты недобросовестного раскрытия информации о сущности технического решения третьими лицами в результате которых данное решение может быть опорочено, ибо льгота по новизне по российскому законодательству в этом случае не предусмотрена.

Режим информации, отнесенной к государственной тайне. Мера важности отдельных групп сведений, которые прямо влияют на безопасность государства, предопределяет необходимость выделения их в отдельный блок информации, подлежащей нахождению в режиме государственной тайны. Установление подобного режима является одним из существенных факторов обеспечения безопасности страны, ибо закрепляет отношения в сфере специфических интересов государства в рамках важнейших направлений его деятельности.

В отличие от иных режимов конфиденциальной информации, режим информации, отнесенной к государственной тайне, отличается более высокой степенью детализации нормативного опосредования. Существуют базовый закон, принятый в развитие п. 4 ст. 29 Конституции РФ и изданные на его основе многочисленные нормативные акты, детализирующие отраслевые и программно-целевые особенности применения института государственной тайны.

Согласно ст. 2 Закона РФ «О государственной тайне» государственная тайна представляет собой защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации. Из этого определения вытекает несколько признаков информации, которая подпадает под режим государственной тайны.

Первым признаком является отраслевая (тематическая) принадлежность сведений, которые могут находиться в режиме государственной тайны. Этот признак детализирован в ст. 5 Закона РФ «О государственной тайне», где произведена дифференциация составов сведений, составляющих данную разновидность тайны, по основанию их принадлежности к:

– военной области;

– области экономики, науки и техники;

– области внешней политики и экономики;

– областям разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности.

В свою очередь каждый из составов сведений, относящихся к той или иной области, раскассирован на отдельные категории сведений.

Вторым признаком информации, находящейся в режиме государственной тайны, является наличие специфических мер государственной защиты, определенных законом категорий сведений. Этот признак реализован посредством:

– создания специальных органов защиты государственной тайны и возложения обязанностей по ее защите на иные органы государственной власти, организации, должностных лиц;

– установления специального порядка допуска должностных лиц и граждан к информации, находящейся в режиме государственной тайны;

– проведения комплекса мероприятий по сертификации средств защиты информации;

– обеспечения финансирования мероприятий по защите государственной тайны;

– осуществления контроля и надзора за обеспечением и защитой государственной тайны.

Третьим признаком выступает потенциальная способность нанесения ущерба безопасности Российской Федерации при распространении категорий сведений, определенных в соответствии с законом. В данном случае законодатель исключает, точнее говоря, не связывает, возникновение потенциального ущерба безопасности с такими действиями, как сбор, хранение и использование сведений, находящихся в режиме государственной тайны.

Признаки информации, находящейся в режиме государственной тайны, дают лишь общее представление о степени важности и влияния тех или иных категорий сведений на безопасность государства. Поэтому законодатель пошел по пути определения важности сведений, находящихся в режиме государственной тайны, через степень тяжести ущерба, который может быть причинен безопасности государства при их распространении (разглашении). Чем важнее сведения, тем больший ущерб их разглашением может быть причинен и тем выше должна быть степень секретности такой информации.

В соответствии со ст. 8 Закона РФ «О государственной тайне» установлены три степени секретности сведений, находящихся в режиме государственной тайны, и соответствующие этим степеням грифы секретности для носителей (материальных объектов, в которых сведения находят свое отображение в виде символов, образов, сигналов, технических решений и процессов) указанных сведений:

– особой важности;

– совершенно секретно;

– секретно.

Порядок определения размеров ущерба, который может быть нанесен безопасности государства вследствие распространения сведений, находящихся в режиме государственной тайны, и правила отнесения таких сведений к той или иной степени

секретности устанавливаются Правительством РФ. Так, присвоение определенного грифа секретности регламентируется Правилами отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 4 сентября 1995 г. № 870[117].

§ 4. Режим документированной информации

Понятие и признаки документированной информации. Документированная информация выступает одной из форм представления свободной информации. Легальное определение документированной информации закреплено в абз. 4 ст. 2 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации». В соответствии с ним документированная информация (документ) представляет собой закрепленную на материальном носителе информацию с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать. Более развернутое определение документа дается в ст. 1 Федерального закона «Об обязательном экземпляре документов», согласно которой документ – материальный носитель с зафиксированной на нем информацией в виде текста, звукозаписи (фонограммы), изображения или их сочетания, предназначенный для передачи во времени и пространстве в целях общественного использования и хранения[118].

Из данных определений вытекают три основных признака документа.

Первый из них – наличие материального носителя информации. В качестве таковых, в принципе, могут рассматриваться любые объекты материального мира, включая вещи и физические поля, в которых находят свое отражение определенные сведения. Одни и те же сведения могут быть зафиксированы на различных материальных носителях. Наибольшее распространение получили бумажные носители, документы, в которых информация представлена в электронно-цифровой форме (электронные документы), видео и звукозаписи.

Вторым признаком документированной информации является идентифицируемость зафиксированных на носителе сведений. Это достигается путем присовокупления к содержательной стороне сведений данных, именуемых реквизитами, которые позволяют установить источник и назначение информации, время ее документирования, а в ряде случаев и обеспечить защиту того или иного документа (электронная цифровая подпись). Реквизиты должны быть зафиксированы на том же материальном носителе, что и идентифицируемые сведения.

Третьим признаком документированной информации, который не нашел своего отражения в приведенных выше

определениях, выступает возможность изменения форм ее закрепления. Данный признак проявляется в том, что информация, закрепленная на материальном носителе одного вида может быть одновременно представлена и на других видах носителей без угрозы утраты своего содержания и реквизитов. По существу, это возможность копирования информации.

Действующее информационное законодательство, и прежде всего базовый для сферы информационных отношений Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации», закрепляет концепцию правового режима документированной информации, в основу которой положен институт вещного права собственности. В рамках этой концепции законодатель уходит от прямого установления режима информации, оперируя не термином «право на информацию», а используя термин «право на документ», что придает последнему режим объекта права собственности, хозяйственного ведения и оперативного управления (ст. 6 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации»). Специальное субъективное право на информацию не вводится. Это свидетельствует о том, что в сфере правового регулирования информационных отношений сформирована, легализирована и признана господствующей «проприетарная» концепция информации, отождествляющая информацию с вещью. Подобное отождествление осуществлено прежде всего, с целью определения меры юридической власти конкретного лица в отношении принадлежащей ему информации. По мысли законодателя, обладатель информации, закрепленной на каком-либо материальном носителе, располагает юридически обеспеченной возможностью владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащими ему сведениями по своему усмотрению и в своем интересе, т. е. осуществляет хозяйственное господство над информацией. Важнейшим элементом подобного господства выступает возможность определять доступ к информации и диктовать его порядок. Фактически институт вещных прав призван играть роль инструмента доступа к тем или иным блокам сведений. Юридически «упаковав» информацию в материальный носитель и тем самым обособив отдельные ее блоки друг от друга, законодатель решил задачу, аналогичную по существу с вариантом закрытия информации, подменив фактическую монополию механизмом вещных прав[119]. Но каковы последствия такой подмены, делают ли они данный вариант более оптимальным по сравнению с режимом фактической монополии? Представляется, что право собственности на документированную информацию и все те юридические возможности, которые

вытекают из этого сугубо вещного права, как то: передача в хозяйственное ведение, оперативное управление, аренду, доверительное управление, в залог, дарение, наследование и т. п., не могут придать информации той ценности, какую придают фактор ее неизвестности третьим лицам и содержательная сторона сведений. Вещные права не являются и не могут являться юридическим инструментом, обеспечивающим надлежащую правовую охрану самих сведений, как содержательной стороны информации (формальная сторона охраняется нормами авторского права), поскольку содержанием нельзя ни владеть, ни пользоваться, ни распоряжаться в вещно-правовом смысле. Фиксация сведений на конкретном носителе ничего не меняет, ибо одни и те же сведения могут циркулировать по разным носителям, оставаясь инвариантными им. Представляется, что законодатель явно превысил границы применимости института права собственности, придав ему догматическое качество универсальности, позволяющее гарантированное использование указанного института для всех возможных объектов.

Сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах юридически безразличны к возможностям собственника и иного титульного владельца материального носителя информации. Поэтому меры, принимаемые самим обладателем информации к охране ее конфиденциальности, не только эффективнее мер по наделению его титулом собственника, но и самый подходящий из возможных способов обеспечения охраны содержательной стороны информации. Еще один способ предусмотрен нормами законодательства об интеллектуальной собственности посредством применения механизма исключительного права.

Информация обретает режим документированной информации в результате прохождения процедуры документирования, которая является обязательным условием включения информации в систему информационных ресурсов. Эта процедура осуществляется в порядке, устанавливаемом органами государственной власти, ответственными за организацию делопроизводства, стандартизацию документов и их массивов, безопасность государства и преследует ряд конкретных целей, а именно:

– установить владельца информации;

– обеспечить условия защиты информации в процессе ее хранения, обработки и передачи.

Общие требования к документированию информации определены в ст. 5 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации». В этой статье, в

частности, содержится правило о моменте обретения документом, полученным из автоматизированной информационной системы, юридической силы. Законодатель связывает наступление данного момента с подписанием документа должностным лицом в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Указанная подпись может быть как графической (собственноручной), так и электронной.

Использование электронной цифровой подписи в электронных документах. Специфика применения электронной цифровой подписи в электронных документах получила закрепление в Федеральном законе «Об электронной цифровой подписи»[120], установившем правила, соблюдение которых влечет признание равнозначности электронной подписи собственноручной. Применение электронной цифровой подписи становится легальным, если оно обусловлено наличием соответствующего программного обеспечения и существованием специально создаваемых систем сертификации и выдачи кодов (ключей). Для этих целей законом установлен ряд базовых понятий, которые положены в основу функционирования всей системы использования электронной цифровой подписи. В их числе понятия электронного документа, электронной цифровой подписи, закрытого и открытого ключа электронной цифровой подписи, сертификата ключа подписи, владельца и пользователя сертификата ключа подписи. Покажем содержание указанных понятий, раскрытое в ст. 3 Федерального закона «Об электронной цифровой подписи».

Электронный документ – документ, в котором информация представлена в электронно-цифровой форме.

Электронная цифровая подпись – реквизит электронного документа, предназначенный для защиты данного электронного документа от подделки, полученный в результате криптографического преобразования информации с использованием закрытого ключа электронной цифровой подписи и позволяющий идентифицировать владельца сертификата ключа подписи, а также установить отсутствие искажения информации в электронном документе.

Закрытый ключ электронной цифровой подписи – уникальная последовательность символов, известная владельцу сертификата ключа подписи и предназначенная для создания в электронных документах электронной цифровой подписи с использованием средств электронной цифровой подписи.

Открытый ключ электронной цифровой подписи – уникальная последовательность символов, соответствующая закрытому ключу электронной цифровой подписи, доступная

любому пользователю информационной системы и предназначенная для подтверждения с использованием средств электронной цифровой подписи подлинности электронной цифровой подписи в электронном документе.

Сертификат ключа подписи – документ на бумажном носителе или электронный документ с электронной цифровой подписью уполномоченного лица удостоверяющего центра, которые включают в себя открытый ключ электронной цифровой подписи и которые выдаются удостоверяющим центром участнику информационной системы для подтверждения подлинности электронной цифровой подписи и идентификации владельца сертификата ключа подписи.

Владелец сертификата ключа подписи – физическое лицо, на которого удостоверяющим центром выдан сертификат ключа подписи и которое владеет соответствующим закрытым ключом электронной цифровой подписи, позволяющим с помощью средств электронной цифровой подписи создавать свою электронную цифровую подпись в электронных документах (подписывать электронные документы).

Пользователь сертификата ключа подписи – физическое лицо, использующее полученные в удостоверяющем центре сведения о сертификате ключа подписи для проверки принадлежности электронной цифровой подписи владельцу сертификата ключа подписи.

Обобщенная схема использования электронной цифровой подписи заключается в следующем. Отправитель электронного документа, являющийся владельцем сертификата ключа, создает с применением известного только ему закрытого ключа (кода) свою электронную подпись, т. е. специальную программу кодирования и направляет электронный документ с реквизитом в виде этой программы по электронной почте адресату. Лицо (лица), которому адресован данный документ с электронной цифровой подписью имеет возможность прочесть электронный документ и подтвердить правильность электронной подписи с помощью открытого ключа цифровой подписи. При этом получатель электронного документа лишен возможности воздействовать на содержательную сторону последнего путем внесения в него поправок, изменений и т. п.

Равнозначность электронной цифровой подписи собственноручной подписи в документе на бумажном носителе возникает при одновременном соблюдении трех условий.

Во-первых, сертификат ключа подписи, относящийся к этой электронной подписи, не утратил силу (действует) на момент проверки или на момент подписания электронного документа

при наличии доказательств, определяющих момент подписания.

Во-вторых, подтверждена подлинность электронной цифровой подписи в электронном документе.

В-третьих, электронная цифровая подпись используется в соответствии со сведениями, указанными в сертификате ключа подписи.

Важнейшим интегрирующим элементом системы использования электронной цифровой подписи является сертификат ключа подписи, к содержанию, порядку выдачи и действию которого закон предъявляет особые требования.

Согласно ст. 6 Федерального закона «Об электронной цифровой подписи» сертификат ключа подписи должен содержать следующие сведения:

– уникальный регистрационный номер сертификата, даты начала и окончания срока действия сертификата, находящегося в реестре удостоверяющего центра;

– фамилию, имя и отчество владельца сертификата или псевдоним владельца;

– открытый ключ электронной цифровой подписи;

– наименование средств электронной цифровой подписи (например, программных средств, обеспечивающих создание электронной подписи с использованием закрытого ключа и ее подтверждение с использованием открытого ключа), с которыми используется данный открытый ключ электронной подписи;

– наименование и место нахождения удостоверяющего центра, выдавшего сертификат ключа;

– сведения об отношениях, при осуществлении которых электронный документ с электронной подписью будет иметь юридическое значение.

Сертификаты ключей подписи изготовляют и выдают удостоверяющие центры на основании заявления участника информационной системы. Требования к удостоверяющим центрам и их деятельности установлены в ст. 8-15 Федерального закона «Об электронной цифровой подписи».

Сертификат ключа подписи подлежит внесению удостоверяющим центром в реестр сертификатов ключей не позднее даты начала действия сертификата.

Для проверки принадлежности электронной цифровой подписи соответствующему владельцу сертификат ключа выдается пользователям с указанием даты и времени его выдачи, сведений о действии сертификата и сведений о реестре сертификатов ключей. В случае выдачи сертификата в форме документа на бумажном носителе этот сертификат оформляется на бланке удостоверяющего центра и заверяется

собственноручной подписью уполномоченного лица и печатью удостоверяющего центра. В случае выдачи сертификата ключа в форме электронного документа этот сертификат должен быть подписан электронной цифровой подписью уполномоченного лица удостоверяющего центра.

Срок хранения сертификата ключа подписи в форме электронного документа в удостоверяющем центре определяется договором между удостоверяющим центром и владельцем сертификата ключа.

При этом обеспечивается доступ участников информационной системы в удостоверяющий центр для получения соответствующего сертификата.

Сертификат ключа подписи в форме документа на бумажном носителе хранится в порядке, установленном законодательством РФ об архивах и архивном деле.

При изготовлении сертификата ключа подписи удостоверяющий центр должен принять на себя по отношению к владельцу сертификата следующие обязательства:

– вносить сертификат ключа в реестр сертификатов ключей;

– обеспечивать выдачу сертификата ключа обратившимся к нему участникам информационных систем;

– приостанавливать действие сертификата ключа по обращению его владельца;

– уведомлять владельца сертификата ключа о фактах, которые стали известны удостоверяющему центру и которые существенным образом могут сказаться на возможности дальнейшего использования сертификата ключа.

Что касается владельца сертификата ключа, то он в свою очередь обязан:

– не использовать для электронной цифровой подписи открытые и закрытые ключи, если ему известно, что эти ключи используются или использовались ранее;

– хранить в тайне закрытый ключ электронной подписи;

– немедленно требовать приостановления действия сертификата ключа при наличии оснований полагать, что тайна закрытого ключа нарушена.

Действие сертификата ключа подписи может быть приостановлено, а сам сертификат может быть аннулирован.

Приостановление сертификата ключа осуществляется удостоверяющим центром на основании указания лиц или органов, обладающих таким правом в силу закона или договора. При этом период времени от поступления в удостоверяющий центр указания о приостановлении действия сертификата ключа до внесения соответствующей информации в реестр сертификатов

должен устанавливаться согласно общему для всех владельцев сертификатов ключей правилу. Этот период может быть сокращен по соглашению между удостоверяющим центром и владельцем сертификата.

Действие сертификата ключа приостанавливается на исчисляемый в днях срок, если иное не установлено нормативными правовыми актами или договором. Удостоверяющий центр возобновляет действие сертификата ключа по указанию полномочного лица (органа). В случае, если по истечении срока приостановления действия сертификата не поступает указание о возобновлении его действия, он подлежит аннулированию. О приостановлении действия сертификата ключа удостоверяющий центр оповещает пользователей сертификатов ключей путем внесения в реестр сертификатов сведений, содержащих дату, время и срок приостановления действия сертификата. Извещение, кроме того, направляется владельцу сертификата ключа и полномочному лицу (органу), от которого получено указание о приостановлении действия сертификата.

Аннулирование сертификата ключа подписи производится удостоверяющим центром, выдавшим это сертификат. Основаниями, по которым сертификат ключа аннулируется, являются:

– истечение срока действия сертификата;

– утрата сертификатом соответствующих средств электронной подписи, используемых в информационных системах общего пользования, юридической силы;

– достоверные данные о прекращении действия документа, на основании которого оформлен сертификат ключа подписи;

– письменное заявление владельца сертификата ключа. Сертификат может быть аннулирован и по иным основаниям, установленным нормативными правовыми актами или соглашением сторон.

Об аннулировании сертификата ключа удостоверяющий центр оповещает пользователей сертификатов ключей путем внесения в реестр сертификатов сведений, содержащих дату и время аннулирования сертификата за исключением случаев аннулирования по основанию истечения срока действия сертификата. Владелец сертификата ключа и полномочное лицо (орган), от которого получено указание об аннулировании, должны быть извещены удостоверяющим центром о факте аннулирования сертификата ключа подписи.

Глава VI
Правовое регулирование отношений в сфере формирования и использования информационных ресурсов

Дополнительная литература

Копылов В. А. Информационное право: Учебник. М. 2002. С. 177–195; 341–361; *Бачило И. Л.* О праве собственности на информационные ресурсы// Информационные ресурсы России. 1997. № 4. С. 19–23; *Гаврилов О. А.* Курс правовой информатики: Учебник для вузов. М., 2000; Комментарий к Федеральному закону «Об информации, информатизации и защите информации» / Под ред. И. Л. Бачило, А. В. Волокитина, В. А. Копылова, Б. В. Кристального, Ю. А. Нисневича. М., 1996

§ 1. Понятие и виды информационных ресурсов

Понятие информационных ресурсов. Институт информационных ресурсов занимает особое место в системе информационного законодательства. Этим институтом опосредуется ведущая форма организационного выражения документированной информации, которая используется при ее сборе, обработке, хранении и потреблении.

В Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации» информационные ресурсы определены как отдельные документы и отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных, других информационных системах).

В основу данного понятия положена категория документа, рассматриваемого законодателем в качестве информации, закрепленной на каком-либо материальном носителе. Указанное обстоятельство предопределяет правовой режим информационных ресурсов, который построен по модели документированной информации и базируется на использовании института вещных прав. Вместе с тем понятие информационных ресурсов уже понятия документированной информации, поскольку последняя для отнесения в разряд информационных ресурсов должна находиться в составе организационно упорядоченной совокупности документов или их массивов и информационных технологий.

Согласно ст. 4 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации» информационные ресурсы являются объектами отношений физических, юридических лиц и государства, а сами отношения носят характер вещно-правовых отношений. Концептуальная установка законодателя получила развитие посредством придания информационным ресурсам статуса элемента состава имущества и причисления их к числу объектов права собственности. В соответствии с п. 1 ст. 6 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации» информационные ресурсы могут быть государственными и негосударственными и как элемент состава имущества находятся в собственности граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений.

Данная норма весьма произвольно очерчивает круг субъектов

права собственности на информационные ресурсы, называя в их числе органы государственной власти и органы местного самоуправления. На самом деле, и это подкрепляется правилом о регулировании отношений по поводу права собственности на информационные ресурсы гражданским законодательством, информационные ресурсы могут находиться в собственности граждан и юридических лиц, а также Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (п. 2 ст. 212 ГК РФ).

Физические и юридические лица являются собственниками тех документов и их массивов, которые созданы за счет их средств, приобретены ими на законных основаниях, получены в порядке дарения или наследования. При этом государство имеет право на выкуп документированной информации у физических и юридических лиц в случае отнесения этой информации к государственной тайне. Документы, принадлежащие физическим и юридическим лицам, могут по желанию их собственника включаться в состав государственных информационных ресурсов по правилам, установленным для включения документов в соответствующие информационные системы.

Российская Федерация и субъекты Российской Федерации являются собственниками информационных ресурсов, создаваемых, приобретаемых, накапливаемых за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, а также полученных путем иных, установленных законом способов. В соответствии со ст. 7 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации» государственные информационные ресурсы Российской Федерации формируются в соответствии со сферами ведения как:

– федеральные информационные ресурсы;

– информационные ресурсы, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (информационные ресурсы совместного ведения);

– информационные ресурсы субъектов Российской Федерации.

Информационные ресурсы, являющиеся собственностью государства, находятся в ведении органов государственной власти и организаций в соответствии с их компетенцией, подлежат учету и защите в составе государственного имущества.

Собственник информационных ресурсов пользуется всеми правами, предусмотренными законодательством Российской Федерации, в том числе имеет право:

– назначать лицо, осуществляющее хозяйственное ведение информационными ресурсами или оперативное управление ими;

– устанавливать в пределах своей компетенции режим и правила обработки, защиты информационных ресурсов и доступа к ним;

– определять условия распоряжения документами при их копировании и распространении.

Виды информационных ресурсов. Действующее законодательство, регулирующее отношения в информационной сфере, не содержит ясных правил, позволяющих дифференцировать информационные ресурсы на их отдельные разновидности.

Попытку классифицировать информационные ресурсы по формам собственности, предпринятую в Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации», нельзя признать удачной, поскольку противоречивые правила п. 1, п. 3, абз. 2 п. 5 ст. 6, п. 1 ст. 7 названного Закона не позволяют назвать реальных субъектов, обладающих правом собственности на государственную часть информационных ресурсов. Кроме того, законодатель обошел молчанием фигуру муниципального собственника, который может, вне всякого сомнения, выступать легальным обладателем соответствующих документов и их массивов.

Попытка классификации информационных ресурсов по формам собственности не является единственной. В соответствии со ст. 10 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации» все государственные информационные ресурсы делятся на две категории:

– открытые и общедоступные информационные ресурсы;

– информационные ресурсы ограниченного доступа. Последние в свою очередь дифференцируются на:

– документированную информацию, отнесенную к государственной тайне;

– документированную информацию конфиденциального характера.

В данном случае классификационным основанием деления информационных ресурсов выступает характер доступа к ним.

Отступив от принципа единства классификационного основания, законодатель вычленяет еще две разновидности информационных ресурсов, а именно:

– информационные ресурсы, отнесенные к общероссийскому национальному достоянию (ст. 9 ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»);

– перечни персональных данных, включенные в состав федеральных информационных ресурсов, информационных ресурсов совместного ведения, информационных ресурсов

субъектов РФ, информационных ресурсов органов местного самоуправления, а также получаемые и собираемые негосударственными организациями (п. 1 ст. 11 ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»).

В литературе по информационному праву приводятся и иные разновидности информационных ресурсов. И. Л. Бачило, например, выделяет следующие их группы. Первая группа информационных ресурсов представлена различными массивами информации, которые создаются на основе деятельности различных органов государственной власти, на основе деятельности ведомств, ориентированных на определенные функции государственного управления. В эту группу предлагается включить информационные ресурсы в области статистики, финансов, банковские информационные ресурсы, ресурсы налоговых служб.

Вторую группу образуют ресурсы, ориентированные на решение общегосударственных задач. К этой группе предлагается отнести, например, ресурсы правовой информации.

Третья группа включает информационные ресурсы массовой информации. К ним причисляются ресурсы библиотек и архивных фондов[121].

Представляется, что существующие ныне классификации информационных ресурсов нуждаются в корректировке и, прежде всего, в части избрания критериев, способных служить в качестве классификационных оснований. Таких классификационных оснований для дифференциации родового понятия «информационные ресурсы» может быть несколько. Наиболее предпочтительными из них являются полагающие нахождение в основании деления.

– форму собственности;

– правовой режим информации.

Первое из них базируется на факторе присвоенности (принадлежности) информационных ресурсов, допускаемом существующими формами экономических отношений собственности и принятой вещно-правовой моделью документированной информации.

Согласно первому классификационному основанию все информационные ресурсы подразделяются на:

– федеральные информационные ресурсы, в состав которых входят отдельные документы и массивы документов, в том числе в информационных системах, находящихся в государственной собственности Российской Федерации;

– государственные информационные ресурсы, в состав которых входят отдельные документы и массивы документов, в

том числе в информационных системах, находящиеся в государственной собственности субъектов Российской Федерации;

– муниципальные информационные ресурсы, в состав которых входят отдельные документы и массивы документов, в том числе в информационных системах, находящиеся в собственности муниципальных образований;

– частные информационные ресурсы, в состав которых входят отдельные документы и массивы документов, в том числе в информационных системах, находящиеся в собственности граждан и юридических лиц.

В свою очередь каждый из четырех видов информационных ресурсов может быть подвергнут более дробной классификации, в основе которой находятся правовые режимы информации.

В соответствии с таким подходом федеральные, государственные, муниципальные и частные информационные ресурсы могут находиться в режимах свободного или ограниченного доступа.

Дальнейшая дифференциация информационных ресурсов осуществляется в зависимости от используемого законодателем комплекса правовых средств для регулирования отношений в сфере правовой охраны документированной информации с учетом ее характера.

§ 2. Пользование информационными ресурсами

Возникновение права пользования информационными ресурсами. Прежде чем ответить на вопрос об основаниях возникновения права пользования информационными ресурсами необходимо рассмотреть содержательную сторону данного права и его связь с правом на доступ к информационным ресурсам и правом на ознакомление с информацией.

Право пользования информационными ресурсами, коль скоро законодатель реализовал юридическую модель последних по аналогии с объектом права собственности, есть не что иное, как одно из правомочий, составляющих содержание этого права и означающее основанную на законе возможность хозяйственного использования информационного ресурса путем извлечения из него полезных свойств или его потребления.

При этом следует иметь в виду, что правомочие пользования в большинстве случаев хозяйственного использования ресурса тесно связано с правомочием владения. Информационными ресурсами можно пользоваться только при условии фактического обладания ими или, говоря иначе, при условии их наличия у себя. Легальной возможностью иметь информационный ресурс у себя располагает только его собственник либо лицо, получившее у собственника соответствующее разрешение. Это разрешение, данное собственником своей волей или по указанию закона, и следует понимать как юридически обеспеченную возможность доступа к информационным ресурсам или как право на доступ.

У собственника или иного титульного владельца информационного ресурса такое право существует изначально и может быть реализовано в отношении принадлежащего ему ресурса. Для третьих лиц, выступающих в роли пользователей, закон устанавливает ряд правовых оснований для реализации права на доступ. Согласно п.2 ст. 12 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации» владельцы информационных ресурсов обеспечивают пользователей (потребителей) информацией из информационных ресурсов на основе:

– законодательства;

– уставов органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных, политических и иных организаций, положений о них;

– договоров на услуги по информационному обеспечению.

При этом пользователи – граждане, органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации и общественные объединения обладают равными правами на доступ к государственным информационным ресурсам и не обязаны обосновывать перед владельцем этих ресурсов необходимость получения запрашиваемой ими информации только если она не отнесена к разряду информации с ограниченным доступом.

Равенство прав на доступ к информации из информационных ресурсов, продекларированное в п. 1 ст. 12 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации», базируется на конституционном положении, обязывающем соответствующие публичные органы и их должностных лиц обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы.

Юридически обеспеченную возможность ознакомления с теми или иными документами следует рассматривать как право на ознакомление. Это право в отношении документов, содержащих сведения, затрагивающие права и свободы пользователя, непосредственно закреплено в части второй ст. 24 Конституции РФ.

Таким образом, право пользования информационными ресурсами не сводится к праву на доступ и праву на ознакомление с документами, хотя и тесно связано с ними.

Эта связь проявляется в том, что без права на доступ право пользования и право на ознакомление не могут быть реализованы. С другой стороны, невозможно пользоваться информацией из информационных ресурсов без предварительного ознакомления с ней. Поэтому есть веские основания полагать, что стадии реализации права пользования информационными ресурсами должны предшествовать предварительные стадии доступа к информации и ознакомления с ней.

Реализация права на доступ к информации и гарантии ее предоставления. Действующее законодательство провозглашает доступ физических и юридических лиц к государственным информационным ресурсам в качестве основы осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных, политических и иных организаций, а также за состоянием экономики, экологии и других сфер общественной жизни.

Праву на доступ к информации корреспондирует обязанность

органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций, ответственных за формирование и использование информационных ресурсов, предоставлять запрашиваемую информацию и обеспечивать условия для ее оперативного и полного предоставления.

Порядок получения информации пользователем определяет собственник или владелец информационных ресурсов с соблюдением требований Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации». Перечни, характеризующие содержание информации и услуг по информационному обеспечению, а также сведения о порядке и условиях доступа к информационным ресурсам предоставляются пользователям бесплатно. Очевидно, что пользователь, реализуя свое право на доступ к информации из государственных информационных ресурсов, может требовать предоставления только тех сведений, которыми располагает владелец или собственник информационного ресурса. Законом гарантируется между тем достаточно широкий спектр информационных продуктов, предоставление которых пользователям обязательно со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления. Это прежде всего касается информации о деятельности названных органов, о правах, свободах и обязанностях граждан, о проблемах, представляющих общественный интерес (п. 1 ст. 13 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации»). В данном случае право на доступ реализуется пользователями, как правило, через средства массовой информации в форме их оповещения.

Сведения, предоставление которых гарантируется законом, могут быть классифицированы по основанию возмездности их предоставления. Перечень информационных услуг, связанных с предоставлением информации из государственных информационных ресурсов бесплатно или за плату, не возмещающую в полном размере расходы на услуги, устанавливает Правительство РФ.

Реализация права на доступ к информации, содержащейся в частных информационных ресурсах, законом не гарантируется. Доступ к подобной информации может быть осуществлен на договорной основе. Это общее правило. Из него законодатель делает исключение. Исключение касается документированной информации о гражданах и организациях.

Согласно п. 1, 2 ст. 14 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации» граждане и организации имеют право на доступ к документированной информации о них, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и

достоверности, имеют право знать, кто и в каких целях использует или использовал эту информацию. Ограничение доступа граждан и организаций к информации о них допускается лишь по основаниям, предусмотренным федеральным законом. При этом информация о гражданах предоставляется безвозмездно по требованию тех лиц, которых она касается.

Отказ владельца информационных ресурсов в доступе к информации о запрашивающем ее субъекте может быть обжалован в судебном порядке.

Законом установлен и коммерческий вариант использования информации, полученной пользователями из государственных информационных ресурсов в результате реализации их права на доступ. Критериями коммерческого использования такой информации выступают четыре условия.

Во-первых, информация должна быть получена из государственных информационных ресурсов на законных основаниях.

Во-вторых, коммерческому использованию подлежит так называемая производная информация, созданная посредством переработки первоначально полученной (исходной) информации из государственных информационных ресурсов.

В-третьих, производная информация должна содержать ссылку на источник исходной информации.

В-четвертых, источником прибыли должен быть результат вложенных труда и средств при создании производной информации, но не исходная информация, полученная из государственных ресурсов.

§ 3. Участие в международном информационном обмене

Понятие международного информационного обмена. Для Российской Федерации гораздо больше, чем прежде, приобрели практическое значение вопросы ее эффективного участия в международном информационном обмене в рамках единого мирового информационного пространства. В процессе осуществления такого обмена особую значимость получают проблемы, связанные с созданием условий, способствующих обеспечению граждан, юридических лиц, публичных образований иностранными информационными продуктами и информационными услугами. Указанные проблемы получили известное разрешение в Федеральном законе «Об участии в международном информационном обмене»[122].

Согласно ст. 2 названного Закона под международным информационным обменом понимаются акты передачи и получения информационных продуктов, а также оказание информационных услуг через Государственную границу Российской Федерации. Ключевым признаком международного информационного обмена выступает факт пересечения информационным продуктом либо услугой Государственной границы Российской Федерации. При этом законодатель не требует, что хотя бы одним из участников операции по международному обмену являлся иностранный гражданин или иностранное юридическое лицо. Поэтому понятие международного информационного обмена шире доктринального понятия внешнеторговой сделки и легального понятия внешнеторговой деятельности.

К внешнеторговым сделкам доктрина обычно относит сделки, в которых хотя бы одна из сторон является иностранным субъектом и содержанием которых являются операции по ввозу из-за границы товаров или по вывозу товаров за границу либо какие-нибудь подсобные операции, связанные с вывозом или ввозом товаров, а в качестве средств платежа используется валюта, которая является иностранной для обеих или по крайней мере для одной из сторон[123]. Для международного информационного обмена, как следует из приведенного выше определения, не требуется признака различного гражданства сторон и признака принадлежности средств платежа к иностранной валюте.

Что касается отличия международного информационного

обмена от внешнеторговой деятельности, то определение последней, данное в ст. 2 Федерального закона «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности»[124], предполагает ее предпринимательский характер, что не требуется при квалификации операций по международному информационному отмену.

Составной частью международного информационного обмена выступает межгосударственный обмен информацией, который служит созданию отдельных секторов информационного пространства. Межгосударственный обмен информацией осуществляется в рамках двух или многосторонних международных соглашений и характеризуется, как правило, тематической направленностью подлежащей обмену информации. Примерами такого рода соглашений могут служить документы, принятые в рамках Содружества независимых государств и направленные на регулирование отношений по поводу обмена экономической информацией, информацией в области внешнеэкономической деятельности, правовой информацией, научно-технической информацией[125].

Субъекты и объекты международного информационного обмена. В международном информационном обмене принимает участие достаточно широкий круг лиц и публичных образований. В соответствии с п. 2 ст. 3 Федерального закона «Об участии в международном информационном обмене» субъектами такого обмена в Российской Федерации могут являться: Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, органы государственной власти и органы местного самоуправления, физические и юридические лица Российской Федерации, физические и юридические лица иностранных государств, лица без гражданства.

Ведущее место среди них занимает Российская Федерация, которая в качестве государства несет ряд важнейших обязанностей, исполнение которых возлагается на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов РФ. Обязанности государства в сфере международного информационного обмена сформулированы в ст. 4 Федерального закона «Об участии в международном информационном обмене». К ним, в частности, отнесены обязанности по: созданию условий для обеспечения субъектов международного информационного обмена иностранными информационными продуктами и информационными услугами; обеспечению своевременного и достаточного пополнения государственных информационных ресурсов Российской Федерации иностранными информационными продуктами; содействию внедрения

современных информационных технологий, обеспечивающих эффективное участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, физических и юридических лиц Российской Федерации в международном информационном обмене; обеспечению защиты государственных информационных ресурсов, российских средств международного информационного обмена и соблюдению правового режима информации; развитию товарных отношений при международном информационном обмене.

Муниципальные образования участвуют в международном информационном обмене в качестве субъектов права, представляющих интересы населения муниципальных образований по вопросам, отнесенным к предметам ведения местного самоуправления. Правом выступать от имени муниципальных образований по вопросам международного информационного обмена обладают органы местного самоуправления в рамках их полномочий, установленных нормативными правовыми актами, определяющими статус этих органов.

Муниципальные информационные службы и средства массовой информации муниципальных образований вправе самостоятельно участвовать в международном информационном обмене.

Физические и юридические лица, участвующие в международном информационном обмене, должны соблюдать требования, установленные законодательством применительно к этому виду деятельности.

К объектам международного информационного обмена действующее законодательство относит документированную информацию, информационные ресурсы, информационные продукты, информационные услуги и средства международного информационного обмена. При этом все названные объекты в силу прямого указания законодателя, содержащегося в п. 1 ст. 6 Федерального закона «Об участии в международном информационном обмене», отнесены к объектам имущественных прав собственников и включаются в состав их имущества.

Документированная информация, выступающая в качестве объекта международного информационного обмена, подразделяется по основанию возможности ее вывоза за пределы территории Российской Федерации на две разновидности:

– документированную информацию, вывоз которой не ограничен;

– документированную информацию вывоз которой ограничен. К первой разновидности в соответствии со ст. 7 Федерального

закона «Об участии в международном информационном обмене» отнесены:

– законы и иные нормативные правовые акты, устанавливающие правовой статус органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, а также права, свободы и обязанности граждан, порядок их реализации;

– документы, содержащие информацию о чрезвычайных ситуациях, экологическую, метеорологическую, демографическую, санитарно-эпидемиологическую и другую информацию, необходимую для обеспечения безопасного функционирования населенных пунктов, производственных объектов, безопасности граждан иностранных государств;

– документы, накапливаемые в открытых фондах библиотек и других видах информационных систем;

– массовая информация и иная информация в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Ко второй разновидности, согласно ст. 8 Федерального закона «Об участии в международном информационном обмене», причислена информация, отнесенная в установленном порядке к:

– государственной тайне или иной конфиденциальной информации;

– общероссийскому национальному достоянию;

– архивному фонду;

– иным категориям документированной информации, вывоз которой может быть ограничен законодательством Российской Федерации.

Возможность вывоза с территории Российской Федерации такой документированной информации определяется Правительством РФ в каждом отдельном случае.

Информационные ресурсы как объект международного информационного обмена по своим сущностным признакам и юридическим характеристикам аналогичен информационным ресурсам как объекту гражданских прав, показанному нами выше. Пополнение государственных информационных ресурсов Российской Федерации, в том числе путем закупки документированной информации за границей, а равно порядок ее использования устанавливаются Правительством РФ.

В качестве информационных продуктов как объектов международного информационного обмена действующее законодательство называет документированную информацию, подготовленную в соответствии с потребностями пользователей и предназначенную или применяемую для удовлетворения потребностей пользователей. Отношения, связанные с правом

собственности на российские информационные продукты, регулируются гражданским законодательством РФ. Если иное не установлено международным договором Российской Федерации или законами РФ, информационные продукты являются товаром, т. е. продуктом труда, предназначенным для обмена.

Право ввоза на территорию Российской Федерации иностранных информационных продуктов, которые могут быть применены для осуществления запрещенных законодательством РФ видов деятельности или промыслов или иных противоправных действий, предоставляется юридическим лицам, уполномоченным Правительством РФ.

Под информационными услугами понимаются действия собственников или владельцев документированной информации, информационных ресурсов, информационных продуктов и (или) средств международного информационного обмена по обеспечению пользователей информационными продуктами. Отношения, связанные с правом собственности, возникающие в результате оказания или получения информационной услуги, определяются договором между собственником или владельцем информационных продуктов и пользователем. Законодатель в п. 2 ст. 6 Федерального закона «Об участии в международном информационном обмене» специально подчеркивает, что оказание информационной услуги не создает для пользователя права авторства на полученную документированную информацию.

К средствам международного обмена относятся информационные системы, сети и сети связи, используемые при международном информационном обмене. Включение информационных систем и сетей в состав средств международного информационного обмена осуществляется при наличии международного кода, порядок получения которого устанавливается Правительством РФ.

Особый режим предусмотрен для включения в состав средств международного информационного обмена государственных информационных систем и сетей, для которых установлены особые правила доступа к информационным ресурсам. Эти системы и сети включаются в состав средств международного информационного обмена с разрешения Государственной технической комиссии при Президенте РФ и Федерального агенства правительственной связи и информации.

В настоящее время в России создан и действует ряд информационных систем различной отраслевой принадлежности. Они охватывают практически всю территорию РФ и предоставляют информационные услуги отечественным и

зарубежным пользователям. В их числе, как правило, выделяют информационно-поисковые, экспертные и аналитические информационные системы государственной и негосударственной принадлежности. Назовем некоторые из них.

В области научно-технической информации выделяются Государственная система научно-технической информации (ГСНТИ), система информации Российского Фонда Фундаментальных исследований, которые действуют при Министерстве промышленности, науки и технологий РФ, а также информационная система комплексного характера «Геофонд», содержащая информацию о природных ресурсах, которая создана при Министерстве природных ресурсов РФ.

Среди негосударственных информационно-поисковых систем в сфере правовой информации выделяются системы «Кодекс», «Гарант-Сервис», «Консультант Плюс», «Инвента», «Untralex»[126].

Сети связи как элемент средств международного информационного обмена должны отвечать требованиям, установленным Федеральным законом «О связи»[127]. Согласно ст. 2 указанного Закона, различаются взаимоувязанная сеть связи Российской Федерации, сети связи общего пользования, ведомственные сети связи, внутрипроизводственные и технологические сети связи, выделенные сети связи. В основу всех этих терминов положено понятие сетей электросвязи, под которыми понимаются технологические системы, обеспечивающие один или несколько видов передач: телефонную, телеграфную, факсимильную, передачу данных и других видов документальных сообщений, включая обмен информацией между ЭВМ, телевизионное, звуковое и иные виды радио– и проводного вещания.

Средства международного информационного обмена используются на территории Российской Федерации только по волеизъявлению их собственника или уполномоченного им лица. При этом государство осуществляет защиту конфиденциальной информации юридических и физических лиц при условии использования последними в деятельности по международному информационному обмену сертифицированных средств информационного обмена и обладающих лицензией на работу с конфиденциальной информацией[128].

Доступ физических и юридических лиц в РФ к средствам международного информационного обмена и иностранным информационным продуктам осуществляется по правилам, установленным собственником или владельцем этих средств и продуктов в соответствии с законодательством РФ. На собственников и владельцев средств международного

информационного обмена возлагается обязанность по обеспечению открытости установленных ими правил доступа и ознакомлению с ними пользователя. Доступ к сетям связи осуществляется в соответствии со ст. 27–31 Федерального закона «О связи».

Контроль за осуществлением международного информационного обмена. Контроль за осуществлением международного информационного обмена возлагается на федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. На федеральном уровне такими органами являются Министерство Российской Федерации по связи и информатизации, Министерство Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций. Специальными функциями в части контроля за осуществлением информационного обмена наделены Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте РФ и Государственная техническая комиссия при Президенте РФ.

Основными формами контроля являются сертификация информационных продуктов, информационных услуг, средств международного информационного обмена и лицензирование деятельности по международному информационному обмену.

Обязательной сертификации подлежат средства международного информационного обмена, которые обрабатывают документированную информацию с ограниченным доступом, а также средства защиты этих средств.

Сертификации подлежат и ввозимые на территорию Российской Федерации информационные продукты и информационные услуги. Обязанность предоставления сертификата на эти объекты международного информационного обмена возлагается на импортера. Сертификат должен гарантировать соответствие ввозимых продуктов и услуг условиям договора. В случае невозможности сертификации ввозимых информационных продуктов и услуг риск их использования лежит на импортере.

Согласно ст. 18 Федерального закона «Об участии в международном информационном обмене» деятельность по международному информационному обмену в Российской Федерации подлежит лицензированию в случаях, когда в результате этой деятельности вывозятся за пределы территории Российской Федерации государственные информационные ресурсы либо ввозится на территорию Российской Федерации документированная информация для пополнения государственных информационных ресурсов за счет средств

федерального бюджета или средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Порядок лицензирования определяется Правительством РФ.

Международный информационный обмен на любой из его стадий может быть приостановлен. Основанием такого приостановления, которое вправе произвести в пределах своей компетенции федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, является противоправность действий участников международного информационного обмена.

§ 4. Правовое регулирование отношений в сфере сохранения и использования библиотечных фондов

Библиотеки и библиотечное дело. В части второй ст. 44 Конституции РФ провозглашено, что каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользовании учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям. Основы законодательства Российской Федерации о культуре относят право на доступ к государственным библиотечным фондам, иным собраниям во всех областях культурной деятельности к праву на приобщение к культурным ценностям (ст. 12). Но библиотеки являются не только учреждениями культуры. Согласно ст. 1 Федерального закона «О библиотечном деле»[129] библиотека– это информационное, культурное, образовательное учреждение, располагающее организованным фондом тиражированных документов и представляющее их во временное пользование физическим и юридическим лицам. На территории Российской Федерации могут учреждаться и действовать библиотеки различных видов и форм собственности. Примерная их классификация произведена в ст. 4 Федерального закона «О библиотечном деле». В соответствии с порядком учреждения и формами собственности выделяются следующие основные виды библиотек:

1. Государственные библиотеки, учрежденные органами государственной власти, в том числе:

– федеральные библиотеки;

– библиотеки субъектов Российской Федерации;

– библиотеки министерств и иных федеральных органов исполнительной власти.

2. Муниципальные библиотеки, учрежденные органами местного самоуправления.

3. Библиотеки Российской академии наук, других академий, научно-исследовательских институтов, образовательных учреждений.

4. Библиотеки предприятий, учреждений, организаций.

5. Библиотеки общественных объединений.

6. Частные библиотеки.

7. Библиотеки, учрежденные иностранными юридическими и физическими лицами, а также международными организациями в соответствии с международными договорами Российской Федерации[130].

Для создания особых условий сохранения и использования культурного достояния народов Российской Федерации законодатель наделяет некоторые федеральные библиотеки статусом национальных библиотек Российской Федерации. Таких библиотек всего две: – Российская государственная библиотека и Российская национальная библиотека, которые призваны удовлетворять универсальные информационные потребности общества и организовывать библиотечную, библиографическую и научно-информационную деятельность в интересах всех народов Российской Федерации.

Национальные библиотеки Российской Федерации относятся к особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации, являются объектами федеральной собственности и выполняют следующие функции: формируют, хранят и предоставляют пользователям библиотек наиболее полное собрание отечественных документов, научно значимых зарубежных документов; организуют и ведут библиографический учет россики, участвуют в библиографическом учете национальной печати, являются научно-исследовательскими учреждениями по библиотековедению, библиографоведению и книговедению, методическими, научно-информационными и культурными центрами федерального значения.

Государственные и муниципальные библиотеки, централизованные библиотечные системы должны иметь статус юридического лица и существовать в организационно-правовой форме учреждений. Иные библиотеки могут не являться юридическими лицами, и в данном случае их нельзя рассматривать в качестве правосубъектных образований, способных обладать обособленным имуществом. Библиотеки, обладающие правами юридического лица, владеют, пользуются и распоряжаются закрепленным за ними учредителем имуществом на праве оперативного управления. Библиотеки обладают специальной правоспособностью. Их основные права и обязанности определены Федеральным законом «О библиотечном деле» (ст. 12, 13). Библиотеки, в частности, имеют право: самостоятельно определять содержание и конкретные формы своей деятельности в соответствии с целями и задачами, указанными в их уставах; утверждать по согласованию с учредителями правила пользования библиотеками; определять сумму залога при предоставлении редких и ценных изданий; определять условия использования библиотечных фондов на основе договоров с юридическими и физическими лицами; образовывать библиотечные объединения, самостоятельно определять источники комплектования своих фондов.

Основными обязанностями библиотек являются: обслуживание пользователей библиотек в соответствии со своими уставами, правилами пользования библиотеками; недопущение государственной и иной цензуры, ограничивающих право пользователей библиотек на свободный доступ к библиотечным фондам; обеспечение сохранности особо значимых изданий и коллекций, отнесенных к памятникам истории и культуры; представление учредителям и органам государственной статистики отчетов о своей деятельности в порядке, предусмотренном действующим законодательством.

Под библиотечным делом согласно ст. 1 Федерального закона «О библиотечном деле» понимается отрасль информационной, культурно-просветительской и образовательной деятельности, в задачи которой входят создание и развитие сети библиотек, формирование и обработка их фондов, организация библиотечного, информационного и справочно-библиографического обслуживания пользователей библиотек, подготовка кадров работников библиотек, научное и методическое обеспечение развития библиотек.

Право на библиотечную деятельность имеет практически любое юридическое или физическое лицо, создавшее библиотеку на территории Российской Федерации, в соответствии с действующим законодательством.

В основу государственной политики в области библиотечного дела положен принцип всеобщей доступности информации и культурных ценностей, собираемых и предоставляемых в пользование библиотеками. При этом государство выступает гарантом прав граждан и организаций в области библиотечного дела и не вмешивается в профессиональную деятельность библиотек, за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ. Что касается государственной поддержки библиотечного дела, то такая поддержка осуществляется в форме участия государства в обеспечении координации и кооперации библиотечного обслуживания. Для более полного удовлетворения потребностей пользователей библиотек в информации, рационального использования фондов библиотек государство путем финансирования деятельности государственных библиотек стимулирует взаимоиспользование их ресурсов. Для поддержки библиотек негосударственной формы собственности, организующих безвозмездное общедоступное обслуживание населения, органы государственной власти обязаны оказывать им материальную помощь.

Права граждан в области библиотечного дела. Важнейшим правом гражданина в области библиотечного дела является его

право на библиотечное обслуживание. Согласно п. 1 ст. 5 Федерального закона «О библиотечном деле» каждый гражданин независимо от пола, возраста, национальности, образования, социального положения, политических убеждений, отношения к религии имеет право на библиотечное обслуживание на территории Российской Федерации. Это право обеспечивается, в частности, созданием государственной и муниципальной сети библиотек, которые предоставляют возможность пользования их фондами и услугами без ограничений по уровню образования, специальности, отношению к религии и безвозмездно осуществляют основные виды библиотечного обслуживания.

При этом права граждан в области библиотечного обслуживания в силу прямого указания п. 3 ст.5 Федерального закона «О библиотечном деле» приоритетны по отношению к правам в этой области государства и любых его структур, общественных объединений, религиозных и других организаций.

Следующим правом гражданина в области библиотечного дела выступает его право на библиотечную деятельность. Оно заключается в юридически обеспеченной возможности участия в деятельности попечительских, читательских советов или иных объединений читателей, создаваемых по согласованию с руководителями библиотек или их учредителями. Граждане, имеющие в частной собственности собрания документов, которые включают особо значимые издания и коллекции, отнесенные к памятникам истории и культуры, имеют право на поддержку со стороны государства для обеспечения их сохранности при условии регистрации этих собраний в качестве памятников истории и культуры в соответствующем федеральном органе исполнительной власти, органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органе местного самоуправления.

Граждане, пользующиеся услугами библиотек, приобретают статус пользователей библиотек. В этом случае они наделяются рядом дополнительных прав в зависимости от принадлежности к той или иной группе пользователей.

Пользователи общедоступных библиотек имеют, в частности, право:

– бесплатно получать полную информацию о составе библиотечных фондов через систему библиотечных каталогов и другие формы библиотечного информирования;

– бесплатно получать консультационную помощь в поиске и выборе источников информации;

– бесплатно получать во временное пользование любой документ из библиотечных фондов;

– получать документы или их копии по межбиблиотечному

абонементу из других библиотек;

– пользоваться другими видами услуг, в том числе платными, перечень которых определяется правилами пользования библиотекой.

Национальные меньшинства имеют право на получение документов на родном языке через систему государственных библиотек.

Слепые и слабовидящие имеют право на библиотечное обслуживание и получение документов на специальных носителях информации в специальных государственных библиотеках и других общедоступных библиотеках.

Пользователи библиотек, которые не могут посещать библиотеку в силу преклонного возраста и физических недостатков, имеют право получать документы из фондов общедоступных библиотек через заочные или внестационарные формы обслуживания.

Пользователи библиотек детского и юношеского возраста имеют право на библиотечное обслуживание в общедоступных библиотеках, специализированных государственных детских и юношеских библиотеках, а также в библиотеках образовательных учреждений в соответствии с их уставами.

Все пользователи имеют право доступа в библиотеки и право свободного выбора библиотек в соответствии со своими потребностями и интересами.

§ 5. Правовое регулирование отношений в области формирования обязательного экземпляра документов

Понятие и виды документов, входящих в состав обязательного экземпляра. Обязательные экземпляры документов выступают в качестве ресурсной базы комплектования национального библиотечно-информационного фонда документов Российской Федерации. Отношения, возникающие в связи с формированием обязательного экземпляра документов, регулируются Федеральным законом «Об обязательном экземпляре документов»[131] и издаваемыми на его основе иными нормативными правовыми актами.

Согласно ст. 1 указанного Закона под обязательным экземпляром документов понимаются экземпляры различных видов тиражированных документов, подлежащие передаче производителями в соответствующие организации в порядке и количестве, установленных федеральным законом.

В основу данного термина положены понятия документа и экземпляра, которые для целей Федерального закона «Об обязательном экземпляре документов» отличаются от аналогичных понятий, используемых в иных законодательных актах. В данном случае законодатель рассматривает документ в качестве материального носителя с зафиксированной на нем информацией в виде текста, звукозаписи (фонограммы), изображения или их сочетания, предназначенного для передачи во времени и пространстве в целях общественного использования и хранения. Под экземпляром понимается образец тиражированного документа, идентичный оригиналу.

Обязательные экземпляры документов могут быть платными и бесплатными.

Платные экземпляры документов подлежат передаче за плату их производителями в соответствующие организации. Для бесплатных экземпляров характерна безвозмездная их передача производителями.

В зависимости от территориально-административного признака места изготовления экземпляра различаются: обязательные бесплатные федеральные экземпляры документов, обязательные экземпляры документов субъекта Российской Федерации, обязательные бесплатные экземпляры документов муниципального образования. Обязательные бесплатные федеральные экземпляры представляют собой экземпляры

различных видов документов, изготовленных на территории Российской Федерации, за ее пределами по заказу организаций и отдельных лиц, находящихся в ведении Российской Федерации, а также документов, импортируемых для общественного распространения на территории России.

Обязательные экземпляры документов субъекта Российской Федерации – это экземпляры различных видов документов, изготовленных на территориях субъектов Российской Федерации, которые подлежат передаче их производителями в соответствующие организации.

Под обязательными бесплатными экземплярами документов муниципального образования понимаются экземпляры различных видов документов, изготовленных на территории города, района, которые подлежат безвозмездной передаче их производителями в соответствующие организации[132].

Состав обязательных экземпляров документов, как платного так и бесплатного типов, определен в ст. 5 Федерального закона «Об обязательном экземпляре документов». Этот состав образуют следующие виды документов:

а) издания (текстовые, нотные, картографические, изоиздания) – издания, прошедшие редакционно-издательскую обработку, полиграфически самостоятельно оформленные, имеющие выходные данные;

б) издания для слепых и слабовидящих – издания, изготовленные рельефно-точечным шрифтом по системе Брайля, рельефно-графические издания, «говорящие книги», крупношрифтовые издания для слабовидящих, электронные издания для слепых (адаптированные издания для чтения людьми с нарушенным зрением при помощи брайлевского дисплея и синтезатора речи);

в) официальные документы – документы, принятые органами законодательной, исполнительной и судебной власти, носящие обязательный, рекомендательный или информационный характер;

г) аудиовизуальная продукция – кино, видео, фоно, фотопродукция и ее комбинации, созданные и воспроизведенные на любых видах носителей;

д) электронные издания – программы для электронных вычислительных машин и базы данных, а также электронные документы, прошедшие редакционно-издательскую обработку, имеющие выходные сведения, тиражируемые и распространяемые на машиночитаемых носителях;

е) неопубликованные документы – документы, содержащие результаты научно-исследовательской, опытно-конструкторской и

технологической работы (диссертации, отчеты о НИР и ОКР, депонированные научные работы, алгоритмы и программы);

ж) патентные документы – описания к патентам и заявкам на объекты промышленной собственности.

Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления вправе с учетом своих потребностей определять виды документов, входящих в состав обязательного экземпляра документа субъекта РФ и обязательного экземпляра документа муниципального образования.

Производители документов, их права и обязанности. Фигура производителя документов занимает важное место в системе формирования обязательного экземпляра документов. Поэтому действующее законодательство весьма детально регламентирует круг отношений, субъектом которых являются лица так или иначе вовлеченные в процесс производства документированной информации.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «Об обязательном экземпляре документов» производитель документов – это юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы и формы собственности или физическое лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, осуществляющие подготовку, публикацию (выпуск) и рассылку (передачу, доставку) обязательного экземпляра (издатель, редакция средства массовой информации, производитель фонограммы, производитель аудиовизуальной продукции, организация по производству телерадиопродукции и телерадиовещательная организация, организация, осуществляющая научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы, и иные лица, осуществляющие подготовку, публикацию (выпуск) и рассылку (передачу, доставку) обязательного экземпляра). Из приведенного определения следует, что законодатель включил в круг производителей документов максимально возможный перечень лиц, сделав исключения для граждан, не являющихся предпринимателями, и для общественных объединений до их государственной регистрации.

Действующее законодательство гарантирует производителю документов ряд прав. Указанная гарантия продекларирована под условием осуществления полной и оперативной доставки обязательного бесплатного экземпляра.

В числе гарантируемых ст. 16 Федерального закона «Об обязательном экземпляре документов» содержит следующие права:

– бесплатное опубликование библиографической

информации в изданиях государственной библиографии и централизованной каталогизации, в изданиях сигнальной и реферативной информации, в рекламных изданиях;

– постоянное хранение производимых ими документов всех видов в национальных фондохранилищах документов РФ;

– включение библиографической информации в отечественные и международные автоматизированные банки данных;

– бесплатное предоставление по их запросам фактографических и статистических данных, касающихся их продукции;

– использование телерадиопроизводящими организациями документов, передаваемых ими на государственное хранение в собственном эфире;

– соблюдение получателями обязательного бесплатного экземпляра прав производителей в соответствии с законодательством РФ об интеллектуальной собственности;

– письменное подтверждение доставки обязательного экземпляра.

Основной обязанностью производителя документов является доставка обязательного бесплатного экземпляра тех либо иных разновидностей документов. Согласно п. 1 ст. 6 Федерального закона «Об обязательном экземпляре документов» производители документов обязаны передавать обязательный бесплатный экземпляр получателям документов безвозмездно. Затраты на подготовку, публикацию (выпуск) и рассылку (передачу, доставку) обязательных бесплатных экземпляров производители документов должны относить на себестоимость документов, входящих в состав обязательного бесплатного экземпляра.

При этом дефектные экземпляры по запросу получателей должны быть заменены в месячный срок. Недопоставленные производителями документов обязательные экземпляры могут закупаться получателями за счет производителей.

Обязанность производителя документов по доставке обязательного бесплатного экземпляра дифференцируется законодателем применительно к конкретному виду документа, входящего в состав обязательного экземпляра, подлежащего доставке. В рамках названной дифференциации получают развитие вопросы, связанные со сроками доставки, количеством экземпляров, подлежащих доставке, адресатом доставки и т. п. Рассмотрим это подробнее.

Обязанности производителя по доставке обязательного бесплатного экземпляра изданий определены в ст. 7, 8, 9 Федерального закона «Об обязательном экземпляре документов».

В соответствии с названной статьей производители документов доставляют через полиграфические организации в федеральный орган исполнительной власти по вопросам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций по одному обязательному бесплатному федеральному экземпляру всех видов печатных изданий в день выхода в свет первой партии тиража.

В целях последующего распределения изданий между библиотечно – информационными организациями производители обязаны доставлять в день выхода в свет первой партии тиража печатных изданий в Российскую книжную палату:

– 16 обязательных бесплатных экземпляров книг и брошюр, журналов и продолжающихся изданий на русском языке;

– 7 обязательных бесплатных экземпляров изоизданий, нотных изданий, географических карт и атласов на русском языке;

– 9 обязательных бесплатных экземпляров центральных газет и газет субъектов РФ на русском языке;

– 3 обязательных бесплатных экземпляра многотиражных газет муниципальных образований и рекламных изданий на русском языке;

– 4 обязательных бесплатных экземпляра книг и брошюр, журналов и продолжающихся изданий, изоизданий, географических карт и атласов на языках народов РФ (за исключением русского) и на иностранных языках;

– 3 обязательных бесплатных экземпляра газет на языках народов РФ и иностранных языках;

– 4 обязательных бесплатных экземпляра текстовых листовых изданий;

– 9 обязательных бесплатных экземпляров авторефератов диссертации и диссертаций в виде научных докладов;

– 10 обязательных бесплатных экземпляров стандартов.

Кроме того, производители документов доставляют через полиграфические организации по три обязательных бесплатных экземпляра документов субъекта РФ всех видов печатных изданий в соответствующие республиканские (национальные) книжные палаты или сектора государственной библиографии национальных библиотек в день выхода в свет первой партии тиража, а также по два обязательных бесплатных экземпляра документов муниципальных образований всех видов печатных изданий, выпущенных в городе или районе, в соответствующие краевые, областные, городские, районные универсальные научные библиотеки в день выхода в свет первой партии тиража.

В интересах развития единого информационного пространства государств участников СНГ на основе

соответствующих договоров осуществляется поставка в национальные фондохранилища этих государств обязательного экземпляра отечественных изданий.

В Российскую государственную библиотеку для слепых производители документов обязаны направлять по два обязательных бесплатных экземпляра изданий для слепых и слабовидящих в течение двух дней после выхода в свет первой партии тиража.

Обязанности производителя по доставке обязательного бесплатного экземпляра неопубликованных и официальных документов очерчены законодателем в ст. 10 и 11 Федерального закона «Об обязательном экземпляре документов».

В зависимости от вида неопубликованного документа его экземпляры полагается доставлять в соответствующие органы научно-технической информации и библиотеки.

Производители документов обязаны в 30-дневный срок доставлять во Всероссийский научно-технический информационный центр федерального органа исполнительной власти по вопросам промышленности, науки и технологий обязательные бесплатные экземпляры следующих видов неопубликованных документов:

а) отчетов о научно-исследовательских и опытно-конструкторских работах – со дня их утверждения;

б) алгоритмов и программ – со дня окончания их разработки;

в) диссертаций – со дня их защиты и присуждения ученой степени. В 30-дневный же срок доставляются бесплатные экземпляры диссертаций по всем отраслям знаний (за исключением медицины и фармацевтики) в Российскую государственную библиотеку. Бесплатные экземпляры диссертаций по медицине и фармацевтике доставляются в этот же срок в Государственную центральную научную медицинскую библиотеку.

Обязательные бесплатные экземпляры депонированных научных работ по общественным наукам после вынесения решения о депонировании соответствующими учеными или редакционно-издательскими советами в 10-дневный срок доставляются в Институт научной информации по общественным наукам Российской академии наук.

Бесплатные экземпляры депонированных научных работ по естественным, точным наукам и технике в том же порядке и сроки доставляются во Всероссийский институт научной и технической информации Российской академии наук.

Обязательные бесплатные экземпляры официальных документов доставляются органами государственной власти РФ и

органами государственной власти субъектов РФ в Парламентскую библиотеку Российской Федерации. Эти экземпляры в количестве двух включаются в списки рассылки документов несекретного характера и направляются в указанную библиотеку после утверждения и регистрации (постановки регистрационного номера и гербовой печати) соответствующего документа.

Обязанности производителей по доставке обязательных бесплатных экземпляров аудиовизуальной продукции и электронных изданий определены в ст. 12 и 13 Федерального закона «Об обязательном экземпляре документов».

На производителей аудиовизуальной продукции возлагается обязанность по ее доставке пяти адресатам.

В Российскую книжную палату – по три обязательных бесплатных экземпляра фонограмм в день их выхода в свет и видеофильмов в день окончания их копирования.

В Государственный фонд телевизионных и радиопрограмм – по два обязательных бесплатных экземпляра фонопродукции, кинопродукции в виде позитивных копий, а также по два экземпляра видеопродукции, аудиовизуальной продукции на электронных носителях, созданной для телевидения и радиовещания, не позднее чем через месяц со дня ее выхода в эфир.

В Государственный фонд кинофильмов Российской Федерации – по одному обязательному бесплатному экземпляру игровых, анимационных, научно-популярных фильмов в виде позитивной копии не позднее чем через месяц со дня окончания их монтажа или дубляжа; по одному экземпляру игровых, анимационных и научнопопулярных видеофильмов в виде копии на оригинальных носителях любых видов.

В Российский государственный архив кинофотодокументов – по одному обязательному бесплатному экземпляру документальных фильмов и киножурналов в виде позитивной копии не позднее чем через месяц со дня окончания их монтажа или дубляжа; по одному, обязательному экземпляру документальных видеофильмов в виде копии на оригинальных носителях любых видов; по два обязательных экземпляра фотодокументов;

В Российский государственный архив фонодокументов – по два обязательных бесплатных экземпляра фонопродукции, созданной для телевидения и радиовещания.

Обязательные бесплатные экземпляры электронных изданий их производители обязаны доставлять в Межотраслевой научно-исследовательский институт «Интеграл». В данном случае доставляется один экземпляр программ для электронных

вычислительных машин, входящих в состав электронных изданий или являющихся самостоятельными изданиями. Кроме того, для целей последующего распределения электронных изданий между библиотечно-информационными организациями на производителей возлагается обязанность по доставке четырех обязательных экземпляров электронных изданий (за исключением электронных изданий для слепых и слабовидящих, программ для ЭВМ и баз данных, аудиовизуальных и патентных документов на электронных носителях) в Научно-технический центр «Информрегистр».

Обязанности производителя документов по доставке обязательного платного экземпляра изданий определены законодателем в ст. 14 Федерального закона «Об обязательном экземпляре документов». Согласно названной статье производители документов обязаны доставлять в Центральный коллектор научных библиотек из первой партии тиража обязательный платный экземпляр изданий в количестве и порядке, определяемом Правительством РФ. Затраты на доставку обязательного платного экземпляра относятся на себестоимость издательской продукции.

Обязательный экземпляр, состоящий из совокупности документов, выполненных на различных носителях (печатных, аудиовизуальных, электронных), должен рассылаться получателям единым комплектом. Почтовая пересылка обязательного бесплатного экземпляра и обязательного платного экземпляра производится с 50-процентной скидкой по тарифам, установленным для бюджетных организаций.

Получатели обязательного экземпляра документов и их обязанности. Получатели обязательных экземпляров документов выступают ключевыми фигурами процесса обеспечения сохранности экземпляров документов и их общественного использования.

Согласно ст. 1 Федерального закона «Об обязательном экземпляре документов», получатель документов – это юридическое лицо, наделенное правом получения, хранения и общественного использования обязательного экземпляра на безвозмездной или возмездной основе.

Круг получателей документов образуют четыре их основных группы:

– организации, выполняющие функции по централизованному распределению обязательного экземпляра;

– организации, выполняющие функции по централизованному получению обязательного бесплатного экземпляра;

– организации, выполняющие функции по постоянному хранению обязательного бесплатного федерального экземпляра;

– организации, выполняющие функции по информированию потребителей об обязательном бесплатном федеральном экземпляре документов.

В первую группу входят Российская книжная палата, книжные палаты субъектов РФ, Научно-технический центр «Информрегистр», Федеральный институт промышленной собственности, Центральный коллектор научных библиотек.

Вторую группу образуют Российская государственная библиотека для слепых, Парламентская библиотека Российской Федерации, Федеральный Фонд государственных стандартов и общероссийский классификатор технико-экономической информации, международных (региональных) правил, норм и рекомендаций стандартизации зарубежных стран, Всероссийский научно-технический информационный центр федерального органа исполнительной власти по вопросам промышленности, науки и технологий, Институт научной информации по общественным наукам РАН, Всероссийский институт научной и технической информации РАН, Государственный Фонд кинофильмов РФ, Государственный Фонд телевизионных и радиопрограмм, Российский государственный архив кинофотодокументов, Российский государственный архив фондодокументов, Российская книжная палата, Межотраслевой научно-исследовательский институт «Интеграл».

Третью группу составляют Российская книжная палата, Российская государственная библиотека, Российская национальная библиотека, Библиотека Российской академии наук, Государственная публичная научно-техническая библиотека Сибирского отделения РАН, Дальневосточная государственная научная библиотека, Российская государственная библиотека для слепых, Федеральный институт промышленной собственности, Парламентская библиотека Российской Федерации, Федеральный фонд государственных стандартов и общероссийский классификатор технико-экономической информации, Всероссийский научно-технический центр федерального органа исполнительной власти по вопросам промышленности, науки и технологий, Всероссийский институт научной и технической информации РАН, Институт научной информации по общественным наукам РАН, Государственный Фонд кинофильмов РФ, Государственный Фонд телевизионных и радиопрограмм, Российский государственный архив фонодокументов, Межотраслевой научно-исследовательский институт «Интеграл», Научно-технический центр «Информрегистр».

Четвертая группа получателей включает Российскую книжную палату, Всероссийский научно-технический информационный центр, Всероссийский институт научной и технической информации РАН, Институт научной информации по общественным наукам РАН, Парламентскую библиотеку Российской Федерации, Федеральный институт промышленной собственности, Федеральный фонд государственных стандартов и общероссийский классификатор технико-экономической информации, Межотраслевой научно-исследовательский институт «Интеграл», Научно-технической центр «Информрегистр», Государственный фонд кинофильмов РФ, Российский государственный архив кинофотодокументов, Государственный фонд телевизионных и радиопрограмм, Российский государственный архив фонодокументов.

Основные обязанности получателей обязательного экземпляра, в зависимости от выполняемых ими функций и компетенции, определены в ст. 17–22 Федерального закона «Об обязательном экземпляре документов». Назовем некоторые из них.

Организации, централизованно распределяющие обязательный экземпляр изданий, обязаны, в частности, осуществлять государственную регистрацию изданий, составлять государственную библиографию и готовить электронный библиографический депозитарий, распределять и доставлять обязательные бесплатные и платные экземпляры изданий в библиотечно-информационные организации, контролировать полноту и оперативность доставки обязательного федерального экземпляра изданий.

Организации, централизованно получающие обязательный бесплатный экземпляр, обязаны, в частности, осуществлять комплектование обязательных бесплатных экземпляров изданий, официальных документов, государственных стандартов, выпускать информационные издания о бесплатных экземплярах и обеспечивать их учет и сохранность.

Организации, постоянно хранящие обязательный бесплатный федеральный экземпляр, обязаны обеспечивать постоянное хранение указанных экземпляров и их общественное использование.

Организации, информирующие потребителей об обязательном бесплатном федеральном экземпляре документов, обязаны издавать государственные библиографические указатели, информировать потребителей об обязательном бесплатном экземпляре различных документов в соответствии со своей компетенцией.

Обязанности по контролю за доставкой получателям документов обязательного экземпляра возлагаются на организации, осуществляющие регистрацию и учет соответствующих видов обязательного экземпляра.

§ 6. Правовое регулирование отношений в сфере формирования, хранения, учета и использования архивов и архивных фондов

Понятие, виды и состав архивных фондов. Организация хранения, учета и использования архивных документов выступает одним из важнейших направлений формирования государственных информационных ресурсов. Это направление составляет особую сферу общественных отношений, которая подвергнута правовому опосредованию специальным законодательством. Его центральным звеном являются Основы законодательства РФ об Архивном фонде Российской Федерации и архивах[133] (далее – Основы), регулирующие отношения в области формирования, организации, хранения, учета, использования архивов и архивных фондов и управления ими в целях обеспечения сохранности архивных документов и их всестороннего использования в интересах граждан, общества и государства.

Согласно ст. 1 Основ под архивным фондом понимается совокупность архивных документов, исторически или логически связанных между собой. В основу данной дефиниции положено понятие архивного документа, т. е. документа (зафиксированной на материальном носителе информации с реквизитами), сохраняемого или подлежащего сохранению в силу его значимости для общества, а равно имеющего ценность для собственника.

Понятие архивного фонда, приведенное нами, является родовым и весьма обобщенным. Одной из его разновидностей выступает понятие Архивного фонда Российской Федерации, под которым законодатель понимает совокупность документов, отражающих материальную и духовную жизнь ее народов России, имеющих историческое, научное, социальное, экономическое, политическое или культурное значение и являющихся неотъемлемой частью историко-культурного наследия народов Российской Федерации.

Состав Архивного фонда Российской Федерации образуют находящиеся на территории РФ архивные фонды и архивные документы независимо от источника их образования, вида носителя информации, места хранения и формы собственности. Отнесение документов к составу Архивного фонда Российской Федерации производится в порядке, устанавливаемом Федеральной архивной службой России. Основанием такого

отнесения является экспертиза ценности документов.

В соответствии со ст. 6 Основ Архивный фонд Российской Федерации делится на государственную и негосударственную части. Вопросы организации комплектования, хранения, учета и использования документов, входящих в состав этих частей, регламентированы Указом Президента РФ от 17 марта 1994 г. № 552 (в ред. указов Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 460, от 1 декабря 1998 г. № 1447) «Об утверждении положения об Архивном фонде Российской Федерации»[134].

Согласно Положению об Архивном фонде Российской Федерации его государственную часть, в частности, составляют:

– архивные фонды и архивные документы государственных учреждений, организаций, предприятий и государственных институтов, действовавших на территории России на всем протяжении ее истории, а также учреждений религиозных конфессий до момента отделения церкви от государства;

– архивные фонды и архивные документы органов государственной власти, местного самоуправления, прокуратуры, государственных учреждений, организаций и предприятий, воинских частей, действующих на территории Российской Федерации;

– архивные фонды и архивные документы отечественных государственных учреждений, воинских частей, находящихся и (или) находившихся за границей;

– архивные фонды и архивные документы органов, учреждений, организаций и предприятий бывших КПСС и ВЛКСМ;

– архивные фонды и архивные документы других общественных организаций и объединений, образовавшихся при осуществлении их деятельности до момента регистрации, в соответствии с законодательством РФ об общественных объединениях, принятые в учреждения Федеральной архивной службы России;

– архивные фонды и архивные документы юридических и физических лиц, поступившие на законном основании в собственность государства, в том числе из-за рубежа;

– копии архивных документов на правах подлинников, а также копии архивных документов, поступившие на законных основаниях в собственность государства из-за рубежа.

Негосударственную часть Архивного фонда Российской Федерации составляют архивные фонды и архивные документы, находящиеся в собственности физических и юридических лиц, а также в собственности религиозных объединений и организаций и представляющие собой историческую, научную, социальную, экономическую, политическую или культурную ценность.

Понятие и виды архивов. В соответствии со ст. 1 Основ под архивом понимается совокупность архивных документов, а также архивное учреждение или структурное подразделение учреждения, организации или предприятия, осуществляющие прием и хранение архивных документов в интересах пользователей. Из данного определения следует, что понятие архива, используемое законодателем, является составным. Оно несводимо ни к имуществу (объекту права), ни к юридической личности (субъекту права).

Все архивы по основанию наличия публичного заявления о них делятся на две группы: открытые архивы и тайные архивы. Под тайным архивом понимается архив, о котором не заявлено публично. Очевидно, что подобную трактовку тайного архива, данную законодателем в ст. 1 Основ, следует понимать ограничительно, поскольку архивные учреждения и иные организации, а равно их структурные подразделения не могут существовать без элемента публичности, ибо сам факт их государственной регистрации публичен.

По видам хранящихся в архивах документов различают:

– федеральные государственные архивы, центры хранения документации РФ и их филиалы;

– центральные государственные архивы, государственные архивы, центры хранения документации субъектов РФ;

– районные и городские архивы;

– государственные музеи и библиотеки;

– ведомственные архивы;

– фамильные архивы.

Сеть федеральных государственных архивов, центров хранения документации и их филиалов утверждается Правительством РФ. Положения о федеральных государственных архивах и центрах хранения документации, являющихся объектами культурного наследия, утверждаются Правительством РФ по представлению Федеральной архивной службы России. Положения о других федеральных государственных архивах, центрах хранения документации и их филиалах утверждаются Федеральной архивной службой России.

Право на создание архивов гарантируется физическим и юридическим лицам, законодательством РФ. Из этого правила законодатель сделал изъятие, касающееся создания тайных архивов.

Создание последних на базе документов государственной части Архивного фонда Российской Федерации, а также документов, отнесенных к категории особо ценных и уникальных, не допускается. Запрещено создавать тайные архивы, которые

затрагивают права и законные интересы граждан.

Хранение, комплектование, учет и использование архивных документов. На собственников документов, отнесенных к составу Архивного фонда Российской Федерации, возлагается обязанность по обеспечению сохранности этих документов.

Хранение документов государственной части Архивного фонда Российской Федерации может быть постоянным или временным.

Постоянное хранение осуществляют государственные архивы, государственные музеи и библиотеки. При этом установлено, что архивные фонды и архивные документы федеральных органов государственной власти, Генеральной прокуратуры РФ, Центрального банка РФ, других банков, организаций федерального подчинения хранят федеральные государственные архивы, центры хранения документации и их филиалы. Архивные фонды и архивные документы органов государственной власти, прокуратур субъектов РФ, организаций регионального подчинения, организаций федерального подчинения, расположенных на территориях субъектов РФ, хранят центральные государственные архивы, государственные архивы, центры хранения документации субъектов РФ и их филиалы. Архивные фонды и архивные документы органов местного самоуправления, организации муниципального подчинения хранят районные и городские архивы. Архивные фонды и архивные документы юридических и физических лиц, поступающие в государственную собственность, хранят государственные музеи и библиотеки. Ранее принятые на хранение архивные фонды и архивные документы подлежат хранению в принявшем их музее или библиотеке.

Временное хранение документов государственной части Архивного фонда Российской Федерации осуществляют органы государственной власти и государственные организации в создаваемых ими ведомственных архивах. Временное хранение характеризуется сроками хранения, которые для различных видов архивных документов определены в п. 6 Положения об Архивном фонде Российской Федерации, утвержденном Указом Президента РФ от 17 марта 1994 г. № 552[135].

Так, архивные документы федеральных органов государственной власти, архивные документы Генеральной прокуратуры РФ, органов государственной власти и прокуратур республик РФ, отраслевых академий, государственных организаций федерального и республиканского подчинения подлежат временному хранению в течение 15 лет. Архивные

документы органов государственной власти и прокуратур иных субъектов РФ, государственных организаций краевого и областного подчинения подлежат хранению в течение 10 лет.

Архивные документы органов местного самоуправления, муниципальных организаций городского и районного подчинения, предприятий сельского хозяйства подлежат хранению в течение 5 лет.

Записи актов гражданского состояния, документы по личному составу, записи нотариальных действий и судебных дел, похозяйственные книги хранятся в течение 75 лет.

Научная, технологическая и патентная документация – в течение 10 лет.

Конструкторская документация – в течение 15 лет.

Проектная документация по капитальному строительству – в течение 25 лет.

Кинодокументы, фонодокументы и видеофонограммы – не более 3 лет со времени изготовления.

Фотодокументы – в течение 3 лет.

Документы на машинных носителях – в течение 5 лет.

Приведенные выше сроки временного хранения могут быть изменены органами и учреждениями Федеральной архивной службы России.

Специальные правила временного хранения установлены в отношении архивных документов, образовавшихся и образующихся при осуществлении деятельности Министерства обороны РФ, Министерства внутренних дел РФ, Министерства иностранных дел РФ, Министерства РФ по атомной энергии, Службы внешней разведки РФ, Федеральной службы безопасности РФ, Федеральной пограничной службы РФ, Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте РФ, государственного геологического предприятия «Российский геологический фонд» и ряда других органов государственной власти и государственных организаций, перечень которых определен в п. 7 Положения об Архивном фонде Российской Федерации.

Архивные документы названных организаций, а также архивные фонды и архивные документы, принятые в их ведомственные архивы, подлежат хранению и использованию в соответствии с соглашениями, заключаемыми входящими в перечень органами и организациями с Федеральной архивной службой России.

Специальный порядок установлен в отношении хранения документов организаций и предприятий, ликвидированных в ходе банкротства. Этот порядок определен Положением о порядке

работы с документами, образовавшимися в деятельности организаций и предприятий, ликвидированных в ходе банкротства, утвержденным приказом Федеральной архивной службы России от 12 ноября 2001 г. № 85[136]. Согласно названному Положению после принятия решения о признании организации-должника банкротом и об открытии конкурсного производства конкурсный управляющий принимает в свое ведение документы, образовавшиеся в деятельности организации-должника, и проводит их инвентаризацию. Документы должника не могут быть предметом продажи на любой стадии производства по делу о банкротстве, если только не осуществляется продажа бизнеса должника. В последнем случае документы должника, за исключением документов, образовавшихся в его деятельности к моменту приватизации и относящихся к составу государственной части Архивного фонда РФ, становятся собственностью покупателя.

В целях организации отбора и передачи документов на постоянное хранение в государственные или муниципальные архивы, а также в целях обеспечения сохранности документов, в том числе по личному составу, конкурсный управляющий заключает договор с соответствующим учреждением Федеральной архивной службы РФ на проведение экспертизы ценности документов должника с последующей передачей отобранных документов на хранение в архив. По итогам экспертизы составляются описи для постоянного, временного сроков хранения и по личному составу.

Документы, отобранные на постоянное хранение, после утверждения описей на них конкурсным управляющим и экспертно-проверочной комиссией поступают в государственный или муниципальный архив. Документы по личному составу поступают на хранение в архивы документов по личному составу, а при их отсутствии – в соответствующие государственные или муниципальные архивы. Документы временного хранения, сроки которых не истекли, могут быть переданы на хранение в соответствующий государственный или муниципальный архив на платной основе.

Районные и городские архивы могут осуществлять временное хранение документов государственной части Архивного фонда Российской Федерации до передачи их на постоянное хранение в соответствующее учреждение Федеральной архивной службы России в соответствии с законодательством субъектов РФ.

По истечении предельных сроков временного хранения документы государственной части Архивного фонда Российской Федерации в упорядоченном состоянии с соответствующим

научно-справочным аппаратом и страховыми копиями на особо ценные и уникальные документы передаются на постоянное хранение в учреждения Федеральной архивной службы России.

Государственные архивы комплектуются архивными документами, образующимися в процессе деятельности органов государственной власти и государственных организаций, а также документами, переданными негосударственными организациями и гражданами.

Ведомственные перечни документов, подлежащих передаче на государственное хранение, разрабатываются и утверждаются федеральными органами государственной власти по согласованию с Федеральной архивной службой России.

Типовые перечни документов, подлежащих передаче на государственное хранение, утверждаются Федеральной архивной службой России.

Государственные организации, документы которых подлежат включению в состав Архивного фонда Российской Федерации, и виды таких документов определяются Федеральной архивной службой России и органами управления архивным делом субъектов РФ.

Все документы Архивного фонда Российской Федерации независимо от места их хранения подлежат государственному учету. Порядок государственного учета устанавливается Федеральной архивной службой России. Документы государственной части Архивного фонда Российской Федерации учитываются в учреждениях Федеральной архивной службы России, государственных музеях, библиотеках, ведомственных архивах по фондам, коллекциям, единицам хранения (делам). Общие правила использования архивных документов установлены законодателем в ст. 20 Основ. Согласно этим правилам документы государственной части Архивного фонда Российской Федерации и справочники к ним предоставляются для использования всем юридическим и физическим лицам. Порядок использования архивных документов в государственных архивах определяется Федеральной архивной службой России[137]. Порядок использования документов государственной части Архивного фонда Российской Федерации, находящихся на временном хранении в центральных органах исполнительной власти РФ, в государственных организациях, определяется ими по согласованию с органами и учреждениями Федеральной архивной службы. Использование документов, находящихся в негосударственной части Архивного фонда Российской Федерации, осуществляется с согласия собственника архивных документов.

Государственным архивам предоставлено право выдачи пользователям для использования в коммерческих целях копий архивных документов на основе лицензионных соглашений. Порядок заключения таких соглашений устанавливается Правительством РФ.

Основами установлен ряд ограничений по использованию архивных документов. Указанные ограничения касаются документов, содержащих государственную или иную тайну, документов, содержащих секретные сведения, документов, содержащих сведения о личной жизни граждан, а также создающих угрозу для их жизни и безопасности жилища.

Использование документов государственной части Архивного фонда Российской Федерации, содержащих государственную или иную охраняемую законом тайну, разрешается по истечении 30 лет со времени их создания, если иное не установлено законодательством РФ. Использование документов государственной части Архивного фонда Российской Федерации, содержащих секретные сведения, разрешается органами и учреждениями системы Федеральной архивной службы России совместно с соответствующими центральными органами исполнительной власти РФ, организациями до истечения 30 лет со времени их создания и по мере утраты секретности этих сведений[138].

Ограничения в использовании архивных документов, содержащих сведения о личной жизни граждан (об их здоровье, семейных и интимных отношениях, имущественном положении), а также создающих угрозу для их жизни и безопасности жилища, устанавливаются на срок в 75 лет со времени создания документов, если иное не предусмотрено законом. Ранее этого срока доступ к таким документам может быть разрешен самим гражданином, а после его смерти – его наследниками.

Граждане и организации имеют право получать заверенные копии архивных документов и выписки из них или самостоятельно изготавливать копии этих документов и делать выписки из них, если это не угрожает физической сохранности документов. Указанное право может быть реализовано в отношении архивных документов, хранящихся в государственных архивах и архивах организаций.

Пользователи архивных документов несут ответственность за их использование и сохранность.

Документы государственной части Архивного фонда Российской Федерации не подлежат приватизации и могут быть отчуждены в порядке, предусмотренном Основами.

По общему правилу, вывоз архивных документов

государственной части и особо ценных и уникальных документов негосударственной части Архивного фонда Российской Федерации за ее пределы запрещен. В соответствии с законодательством РФ о вывозе и ввозе культурных ценностей Федеральная архивная служба России вправе разрешать временный вывоз названных документов.

Вывоз за пределы РФ и ввоз в РФ копий архивных документов и выписок из них, включая полученные в результате гражданско-правовых сделок, могут осуществляться без ограничений, за исключением вывоза копий архивных документов, доступ к которым закрыт, и выписок из них.

Глава VII
Правовое регулирование отношений в сфере организации и деятельности средств массовой информации

Дополнительная литература

Батурин Ю. М. Телекоммуникации и право – вопросы стратегии. Центр «Право и средства массовой информации». Серия «Журналистика и право». Вып. 26; Актуальные проблемы права СМИ. Материалы первой российско-американской конференции / Под ред. Г. В. Винокурова, А. Г. Рихтера, В. В. Чернышева. М., 1997; *Кудрявцев М.* Право СМИ в современной России: проблемы и перспективы // Законодательство и практика СМИ. 1999. № 3; *Федотов М. А.* Законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации. Научно-практический комментарий. М., 1999; *Копылов В. А.* Информационное право: Учебник. М., 2002. С. 283–315.

§ 1. Средства массовой информации и организация их деятельности

Понятие средств массовой информации и требования, предъявляемые к их использованию. Средства массовой информации рассматривают в последнее время не столько в качестве средств общения, с помощью которых происходит передача сведений от человека к человеку или массам людей, сколько в облике института демократии, охраняющего интересы личности, общества и государства. Подобный акцент обусловлен прежде всего необходимостью дополнительной поддержки таких социальных ценностей, как свобода выражения мнений и убеждений, политический и идеологический плюрализм, свобода мысли и слова и т. п., которые гарантированы Конституцией РФ.

Подход к средствам массовой информации как своеобразным выразителям мнений и инструментам получения и распространения общественно значимых сведений нашел свое отражение в Законе РФ «О средствах массовой информации»[139], который развивает и конкретизирует принцип свободы массовой информации, закрепленный в части пятой ст. 29 Конституции РФ. Названный Закон является базовым в сфере правового регулирования отношений, возникающих по поводу организации деятельности средств массовой информации, их отношений с гражданами и организациями, порядка распространения массовой информации.

Согласно ст. 2 указанного Закона под средством массовой информации понимается периодическое печатное издание, радио-, теле-, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации.

Из данного определения следует, что средство массовой информации в его легальной интерпретации есть не что иное как одна из форм распространения информации. Таких форм может существовать сколь угодно много, но наиболее значимые и известные из них законодатель выделил в отдельный перечень.

Это прежде всего периодическое печатное издание, под которым понимается газета, журнал, альманах, бюллетень, иное издание, имеющее постоянное название, текущий номер и выходящее в свет не реже одного раза в год, т. е. своего рода материальный носитель с зафиксированной на нем информацией с определенными реквизитами.

Следующая форма распространения – это радиопрограмма,

т. е. совокупность периодических аудиосообщений и передач, имеющих постоянное название и выходящих в радиоэфир не реже одного раза в год. Радиопрограмма также является своеобразным материальным носителем, существующим в виде физического электромагнитного поля, отображающего то либо иное аудиосообщение в форме сигналов определенного частотного спектра.

Телепрограмма как форма распространения информации представляет собой совокупность периодических аудиовизуальных сообщений[140] и передач, имеющих постоянное название и выходящих в телеэфир не реже одного раза в год. Как и радиопрограмма, телепрограмма существует в виде физического электромагнитного поля, отображающего аудиовизуальное сообщение в форме сигналов определенного частного спектра.

Еще одной формой распространения информации выступают видео– и кинохроникальные программы, под которыми понимается совокупность периодических аудиовизуальных сообщений и материалов, имеющих постоянное название и выходящих в свет не реже одного раза в год. Видео– и кинохроникальные программы существуют в виде кинопленок, видеокассет (иных материальных носителей), на которых по определенной технологии зафиксированы видео и звуковые сигналы.

Законодатель выделяет группу специализированных средств массовой информации, понимая под ними ту часть средств массовой информации, в отношении которой законом установлены специальные правила их регистрации или распространения продукции этих средств.

Специальные правила регистрации определены для:

– средств массовой информации, учреждаемых органами законодательной, исполнительной и судебной власти исключительно для издания их официальных сообщений и материалов, нормативных и иных актов;

– периодических печатных изданий тиражом менее одной тысячи экземпляров;

– радио– и телепрограмм, распространяемых по кабельным сетям, ограниченным помещением и территорией одного государственного учреждения, учебного заведения или промышленного предприятия либо имеющим не более десяти абонентов;

– аудио– и видеопрограмм, распространяемых в записи тиражом не более десяти экземпляров.

Названные средства освобождены от регистрации. К

специализированным средствам массовой информации по основанию особенностей распространения их продукции причислены эротические издания, представляющие собой периодические издания или программы, которые в целом и систематически эксплуатируют интерес к сексу.

Еще одной разновидностью средств массовой информации выступают так называемые иные средства массовой информации, в числе которых в ст. 24 Федерального закона «О средствах массовой информации» называются печатные издания, созданные с помощью компьютеров и (или) хранящиеся в банках и базах данных, иные средства, продукция которых распространяется в виде печатных сообщений, материалов, изображений, системы телетекста, видеотекста, и иные телекоммуникационные сети.

В основу использования средств массовой информации положен принцип свободы массовой информации, который получил правовое закрепление и развитие в ст. 1 Федерального закона «О средствах массовой информации». Согласно названной статье в Российской Федерации, не подлежат ограничениям, за исключениями случаев, установленных законодательством о средствах массовой информации:

– поиск, получение, производство и распространение массовой информации;

– учреждение средств массовой информации, владение, пользование и распоряжение ими;

– изготовление, приобретение, хранение и эксплуатация технических устройств и оборудования, сырья и материалов, предназначенных для производства и распространения продукции средств массовой информации.

Презюмируя свободу массовой информации, законодатель счел необходимым провозгласить тезис о недопустимости злоупотребления свободой массовой информации. Этот тезис получил развернутое выражение в ст. 4 Закона РФ «О средствах массовой информации» в виде нормы, запрещающей использование средств массовой информации в целях совершения уголовно наказуемых деяний, для разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну, для призыва к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и целостности государства, разжигания национальной, классовой, социальной, религиозной нетерпимости или розни, для пропаганды войны, а также для распространения передач, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости. Запрещено, кроме того, использование в теле-, видео-, кинопрограммах, документальных и художественных фильмах, а

также в информационных компьютерных файлах и программах обработки информационных текстов, относящихся к специальным средствам массовой информации, скрытых вставок, воздействующих на подсознание людей и (или) оказывающих вредное влияние на их здоровье.

Важнейшей гарантией свободы массовой информации выступает законодательно установленное правило о недопустимости цензуры массовой информации. Согласно ст. 3 Закона РФ «О средствах массовой информации» цензура массовой информации, понимается как требование от редакции средства массовой информации, выдвигаемое со стороны должностных лиц, государственных органов, организаций, предварительно согласовать сообщения и материалы (кроме случаев, когда должностное лицо является автором или интервьюируемым), а равно наложение запрета на распространение сообщений и материалов, их отдельных частей. Не допускается и создание, а равно финансирование организаций, органов или должностей, в задачи либо функции которых входит осуществление цензуры массовой информации.

Рассматривая понятие средств массовой информации и давая краткую характеристику их отдельным разновидностям, мы следовали юридической конструкции этих средств, предложенной и закрепленной действующим законодательством. Однако легальная конструкция далеко не безупречна, поскольку противоречий в ней более чем достаточно. Анализ нормативного материала, сосредоточенного в Законе РФ «О средствах массовой информации», показывает, что законодателю вслед за разработчиками Закона не удалось в полной мере и недвусмысленно определиться с таким важным вопросом, как вопрос об отнесении средства массовой информации к объекту права либо к его субъекту. Из закона следует, что средство массовой информации, с одной стороны, ни то, ни другое, а с другой – и то, и другое. Говоря другими словами, реализован популярный в последнее время метод обозначения «как бы», согласно которому средство массовой информации «как бы объект права» и в то же время «как бы субъект права». Представляется, что законотворчество от использования подобных приемов должно решительно отказаться.

К объекту права средство массовой информации причислить весьма непросто, поскольку:

а) ему придана способность продуцировать отдельные издания, выпуски, тиражи и программы (абз. 6 ст. 2 Закона «О средствах массовой информации»);

б) ему придана способность к осуществлению деятельности

(гл. II Закона «О средствах массовой информации»);

в) средство массовой информации, как и юридическое лицо, должно быть учреждено (ст. 7 Закона «О средствах массовой информации»), его деятельность может быть прекращена или приостановлена (ст. 16 Закона «О средствах массовой информации»).

Указанные признаки «жизнедеятельности» более подходят субъекту права, нежели его объекту. Но в числе поименованных юридических лиц, точнее, их организационно-правовых форм, средство массовой информации не значится. Поэтому оно и не юридическая личность. Роль последней играет, как известно, редакция зарегистрированного средства массовой информации.

В литературе делаются попытки обоснования принадлежности средства массовой информации к объектам права. Так, М. А. Федотов рассматривает средство массовой информации «как объект права sui generis, сходный с другими объектами интеллектуальной собственности и сконструированный как юридическая фикция»[141]. К подобному выводу М. А. Федотова, очевидно, подвигло попутно сделанное им «открытие», заключающееся в том, что «газеты, журналы и другие периодические печатные издания являются самостоятельными объектами авторского права»[142]. Как известно, объектом авторского права согласно ст. 6 Закона РФ «Об авторском праве и смежных правах» является произведение, но не материальный объект, в котором произведение заключено или выражено. Материальный объект, в данном случае газета или журнал, охраняется нормами о праве собственности. Кроме того, авторское право охраняет не все объективно новые творческие результаты интеллектуальной деятельности, а лишь те из них, которые являются оригинальными.

Еще более парадоксальная точка зрения высказана М. А. Федотовым в отношении существования «исключительных» прав на средства массовой информации. По его мнению, «содержащуюся в ст. 1 Закона о СМИ норму о владении, пользовании и распоряжении средствами массовой информации следует понимать как владение, пользование и распоряжение исключительными правами на СМИ»[143]. В данном случае средства массовой информации рассматриваются как в облике идеальных результатов интеллектуальной деятельности, так и в виде объектов права собственности, т. е. вещей. Reductio ad absurdum.

Организация деятельности средств массовой информации. Деятельность средств массовой информации осуществляется после приобретения ими соответствующего

правового статуса, обладание которым выступает необходимым условием их функционирования. Прежде чем начать деятельность по распространению своей продукции, средство массовой информации по смыслу Закона должно пройти стадии учреждения и регистрации, а в необходимых случаях и процедуру лицензирования.

Учреждение средства массовой информации является первой стадией его формирования и легитимации. Правом на учреждение средств массовой информации согласно ст. 7 Закона РФ «О средствах массовой информации» обладают граждане, объединения граждан, организации и государственные органы. Нет препятствий выступать в качестве учредителя и органам местного самоуправления. Из этого правила законодателем сделаны изъятия, которые касаются граждан, не достигших восемнадцатилетнего возраста, отбывающих наказание в местах лишения свободы по приговору суда, душевнобольных, признанных судом недееспособными, а также объединений граждан и организаций, деятельность которых запрещена по закону. Не могут быть учредителями средств массовой информации граждане другого государства или лица без гражданства, не проживающие постоянно на территории Российской Федерации.

Согласно ст. 1 Федерального закона «О внесении дополнения в Закон Российской Федерации „О средствах массовой информации“»[144] не вправе выступать учредителями теле-, видеопрограмм иностранное юридическое лицо, а равно российское юридическое лицо с иностранным участием, доля (вклад) иностранного участия в уставном (складочном) капитале которого составляет 50 процентов и более, гражданин Российской Федерации, имеющий двойное гражданство. Кроме того, иностранный гражданин, лицо без гражданства и гражданин Российской Федерации, имеющий двойное гражданство, иностранное юридическое лицо, российское юридическое лицо с иностранным участием, доля (вклад) иностранного участия в уставном (складочном) капитале которого составляет 5 процентов и более, не вправе учреждать организации (юридические лица), осуществляющие телевещание, зона уверенного приема передач которых охватывает половину и более половины субъектов РФ либо территорию, на которой проживает половина и более половины численности России.

Дозволяется соучредительство средства массовой информации. Статус учредителя определен в ст. 18 Закона РФ «О средствах массовой информации» путем закрепления за ним ряда специальных полномочий, пределы которых жестко ограничены

нормой, запрещающей учредителю вмешиваться в деятельность средства массовой информации за исключением случаев, предусмотренных законом, уставом редакции, договором между учредителем и редакцией (главным редактором). Так, учредитель вправе обязать редакцию поместить бесплатно и в указанный срок сообщение или материал от своего имени (заявление учредителя). При этом в уставе редакции, ее договоре либо ином соглашении с учредителем должен быть определен максимальный объем заявления. По претензиям и искам, связанным с заявлением учредителя, ответственность несет сам учредитель при условии, что редакцией оговорена принадлежность заявления учредителю. В противном случае редакция может быть привлечена в дело в качестве соответчика.

Учредитель наделен правом утверждать устав редакции и (или) заключать договор с редакцией средства массовой информации (главным редактором). С согласия редакции и соучредителей учредитель может передать свои права и обязанности, закрепленные в уставе редакции или договоре с редакцией, третьему лицу. В случае ликвидации или реорганизации учредителя – юридического лица его права и обязанности, в силу прямого указания закона, в полном объеме переходят к редакции, если иное не предусмотрено ее уставом[145].

Учредитель вправе выступать в качестве редакции, издателя, распространителя, собственника имущества редакции.

Второй стадией жизненного цикла средства массовой информации выступает его регистрация. Процедура регистрации определена ст. 8-15 и ст. 19 Закона РФ «О средствах массовой информации» с учетом требований ст. 51 ГК РФ, федеральных законов «О государственной регистрации юридических лиц», «О приведении законодательных актов» в соответствие с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц»[146].

Следует сразу сделать оговорку об относительной независимости процедур регистрации средства массовой информации и регистрации редакции как юридического лица. Последняя регистрируется по правилам, установленным Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц», если создается в допускаемой законом организационно-правовой форме коммерческой либо некоммерческой организации (абз. 2 ст. 19 Закона РФ «О средствах массовой информации»).

Как следует из содержания гл. II Закона РФ «О средствах массовой информации», процедура регистрации того или иного

средства массовой информации начинается с подачи заявления о регистрации. Указанное заявление подлежит подаче в один из регистрирующих органов в зависимости от территории распространения продукции регистрируемого средства.

Если продукция предназначена для распространения преимущественно на всей территории РФ, за ее пределами, на территории нескольких республик в составе РФ, нескольких краев и областей (на территории нескольких субъектов РФ), заявление подается учредителем в Министерство РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций.

Если продукция предназначена для распространения преимущественно на территории субъекта РФ или его территориально-административных единиц (район, город, микрорайон), заявление подается учредителем в региональный орган Министерства РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций.

Требования к содержанию и форме заявления о регистрации определены в ст. 10 Закона РФ «О средствах массовой информации». В заявлении, в частности, должны быть указаны:

– сведения об учредителе;

– название средства массовой информации;

– адрес редакции;

– форма периодического распространения массовой информации;

– предполагаемая территория распространения продукции;

– примерная тематика и (или) специализация;

– источники финансирования.

К заявлению прилагается документ, удостоверяющий уплату регистрационного сбора. Заявление о регистрации подлежит рассмотрению в месячный срок с даты его поступления в регистрирующий орган.

Отказ в регистрации средства массовой информации возможен только по исчерпывающему перечню оснований, содержащемуся в ст. 13 Закона РФ «О средствах массовой информации».

К числу таких оснований, в частности, отнесены:

– подача заявления ненадлежащим лицом;

– сведения, указанные в заявлении, не соответствуют действительности;

– существует ранее зарегистрированное средство массовой информации с тем же названием и формой распространения массовой информации.

Извещение об отказе в регистрации направляется заявителю в письменной форме с указанием оснований отказа.

Средство массовой информации считается зарегистрированным со дня выдачи регистрирующим органом свидетельства о регистрации.

Факт выдачи свидетельства о регистрации средства массовой информации влечет за собой ряд юридических последствий.

Во-первых, редакция средства массовой информации может начинать свою деятельность.

Во-вторых, со дня выдачи свидетельства о регистрации, учредитель в течение одного года сохраняет за собой право приступить к производству продукции средства массовой информации.

В-третьих, налагается запрет на повторную регистрацию средства массовой информации в том же или ином регистрирующем органе.

Свидетельство о регистрации средства массовой информации может быть признано недействительным исключительно судом в порядке гражданского судопроизводства по заявлению регистрирующего органа или Министерства РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций. Основания признания свидетельства о регистрации недействительным исчерпывающим образом определены в ст. 15 Закона РФ «О средствах массовой информации». К ним отнесены случаи:

– получения свидетельства обманным путем;

– невыхода средства массовой информации в свет (в эфир) более одного года со дня выдачи свидетельства о регистрации;

– неутверждения устава редакции (или) незаключения заменяющего его договора в течение трех месяцев со дня первого выхода в свет (в эфир) данного средства массовой информации;

– наличия повторной регистрации данного средства массовой информации.

Деятельность средства массовой информации может быть прекращена или приостановлена только по решению учредителя либо судом по иску регистрирующего органа или Министерства РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций.

Учредитель имеет право принять решение о прекращении или приостановлении деятельности средства массовой информации исключительно по основаниям и в порядке, предусмотренных уставом редакции или договором, заключенным между учредителем и редакцией (главным редактором).

Основанием для прекращения деятельности средства массовой информации судом является неоднократное, в течение 12 месяцев нарушение редакцией требований о недопустимости

злоупотребления свободой массовой информации, по поводу которых регистрирующим органом или Министерством РФ по делам печати делались письменные предупреждения учредителю и (или) редакции (главному редактору), а равно неисполнение постановления суда о приостановлении деятельности средства массовой информации.

Суд может приостановить деятельность средства массовой информации только в целях обеспечения иска регистрирующего органа или Министерства РФ по делам печати.

Прекращение деятельности средства массовой информации влечет недействительность свидетельства о его регистрации и устава редакции.

§ 2. Распространение массовой информации

Общие и специальные требования к распространению массовой информации. Распространение массовой информации законодатель связывает с распространением продукции средства массовой информации. Согласно ст. 2 Закона РФ «О средствах массовой информации» под распространением продукции средства массовой информации понимается продажа (подписка, доставка, раздача) периодических печатных изданий, аудио – или видеозаписей программ, трансляция радио-, телепрограмм (вещание), демонстрация кинохроникальных программ. Не считается распространением продукции средства массовой информации демонстрация видеозаписей программ в жилых помещениях, а равно снятие единичных копий с них, если при этом прямо или косвенно не взимается плата. Названные действия должны подчиняться ряду общих требований, сформулированных законодателем в главе III Закона РФ «О средствах массовой информации». Указанные требования распространяются равным образом на коммерческую и некоммерческую формы распространения продукции средств массовой информации. При этом распространение продукции считается коммерческим, если за нее взимается плата. В данном случае законодатель отождествляет возмездность распространения продукции с прибыльностью такого распространения, что вряд ли следует признать удачным с точки зрения экономики коммерческого оборота товаров. Не может быть предметом коммерческого распространения продукция средств массовой информации, предназначенная для некоммерческого распространения и должная иметь пометку «Бесплатно».

По общему правилу, распространение продукции средства массовой информации допускается только после того, как главным редактором дано разрешение на выход в свет (в эфир).

Наиболее обширный перечень требований определен законодателем в отношении распространения периодических печатных изданий. Это прежде всего требования, касающиеся выходных данных, тиража, обязательных экземпляров печатных изданий.

Под выходными данными понимается перечень установленных законом обязательных сведений, которые должен содержать каждый выпуск периодического печатного издания.

В числе таких сведений ст. 27 Закона РФ «О средствах массовой информации» определяет:

– название издания;

– учредителя (соучредителей);

– фамилию, инициалы главного редактора;

– порядковый номер выпуска и дату его выхода в свет. А для газет – также время подписания в печать (установленное по графику и фактическое);

– индекс – для изданий, распространяемых через предприятия связи;

– тираж;

– цену, либо пометку «Свободная цена», либо пометку «Бесплатно»;

– адреса редакции, издателя, типографии.

Если средство массовой информации не освобождено от регистрации, то в выходных данных указываются также зарегистрировавший его орган и регистрационный номер.

Тираж периодического печатного издания определяется главным редактором по согласованию с издателем. Изъятие, а равно уничтожение тиража или его части допускается не иначе как по вступившему в силу решению суда.

Требования к обязательным экземплярам периодических печатных изданий определены в ст. 29 Закона РФ «О средствах массовой информации», которая должна применяться с учетом правил, установленных Федеральным законом «Об обязательном экземпляре документов»[147]

Розничная продажа тиража периодических печатных изданий, в том числе с рук, не подлежит ограничениям, за исключением случаев, установленных Законом РФ «О средствах массовой информации». Так, согласно ст. 25 названного Закона розничная продажа тиража периодических печатных изданий в местах, не являющихся общедоступными, – помещениях и иных объектах, в отношении которых собственником или лицом, уполномоченным управлять его имуществом, установлен особый режим пользования, – допускается не иначе, как с согласия указанных лиц.

Специальные требования установлены в отношении распространения продукции зарубежных периодических печатных изданий, под которыми в соответствии со ст. 54 Закона РФ «О средствах массовой информации» понимаются издания, не зарегистрированные в РФ и имеющие место постоянного пребывания учредителя или редакции вне пределов России, а равно финансируемые иностранными государствами, юридическими лицами или гражданами. Распространение

продукции таких изданий осуществляется в разрешительном порядке, процедура которого установлена приказом Министерства РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций от 19 февраля 2002 г. № 29 «О выдаче разрешений на распространение продукции зарубежных периодических печатных изданий на территории Российской Федерации»[148]. Разрешение оформляется за подписью заместителя министра РФ по делам печати. Не допускается выдача разрешений на распространение изданий, используемых в целях злоупотребления свободой массовой информации с нарушением требований ст. 4 Закона РФ «О средствах массовой информации». Специальным требованиям подчинено и распространение периодических печатных изданий по подписке. Данные требования установлены в Правилах распространения периодических печатных изданий по подписке, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 1 ноября 2001 г. № 759[149]. Согласно названным Правилам под подпиской на периодические печатные издания понимается форма распространения периодических печатных изданий, включающая в себя ряд технологических операций, в том числе прием подписки на указанные издания и, если это предусмотрено в договоре подписки, их доставку. Договор подписки выступает в качестве важнейшего правового средства, опосредующего отношения, складывающиеся по поводу распространения периодических печатных изданий по подписке. Сторонами данного договора являются подписчик и распространитель. Подписчиком может быть гражданин, имеющий намерение приобрести или приобретающий печатное издание по договору подписки исключительно для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. Функции распространителя согласно Положению выполняет редакция или издатель, а равно другая организация или индивидуальный предприниматель, выполняющие функции по распространению печатных изданий на основании договора с редакцией, издателем или на иных законных основаниях.

Распространитель обеспечивает прием подписки на периодические печатные издания согласно их каталогу. При оформлении подписки распространитель обязан выдать подписчику документ, удостоверяющий факт приема подписки (подписной документ), содержащий реквизиты распространителя, подписной период, наименование периодического печатного издания, его подписной индекс, адрес получения, фамилию подписчика и цену подписки.

Ряд требований сформулирован законодателем и в отношении иных, чем периодические печатные издания, форм распространения информации. Так, каждая копия аудио-, видео– или кинохроникальной программы должна содержать в качестве выходных данных следующие сведения:

– название программы;

– дату выхода в свет (в эфир) и номер выпуска;

– фамилию, инициалы главного редактора;

– тираж;

– редакцию и ее адрес;

– цену, либо пометку «Свободная цена», либо пометку «Бесплатно».

При каждом выходе радио– или телепрограммы в эфир, а при непрерывном вещании не реже четырех раз в сутки редакция обязана объявлять название программы. Сообщения и материалы информационного агентства должны сопровождаться его названием.

Распространение выпусков специализированных радио – и телепрограмм эротического характера без кодирования сигнала допускается только с 23 часов до 4 часов по местному времени, если иное не установлено местной администрацией.

Лицензирование вещания и обязательные сообщения. Деятельность, связанная с трансляцией радио-, телепрограмм, подлежит лицензированию. Лицензии на вещание выдаются Федеральной комиссией по телерадиовещанию и территориальными комиссиями. Согласно ст. 30 Закона РФ «О средствах массовой информации» порядок формирования и деятельности Федеральной комиссии по телерадиовещанию и территориальных комиссий определяется законом РФ.

Лицензия на вещание дает ее держателю право, используя технические средства эфирного, проводного или кабельного телерадиовещания, в том числе находящиеся в его собственности, осуществлять с соблюдением лицензионных условий распространение продукции средств массовой информации, зарегистрированных в соответствии с действующим законодательством.

По причине отсутствия технической возможности осуществления вещания с заявленными характеристиками либо близкими к ним в выдаче лицензии должно быть безусловно отказано. В выдаче лицензии на вещание может быть отказано по основаниям, предусмотренным условиями конкурса, если заявки рассматриваются на конкурсной основе. С согласия органа, выдавшего лицензию на вещание, последняя может быть с соблюдением процедуры переоформления уступлена другому

лицу. Размеры и порядок взимания платы за лицензию на вещание, а также за переоформление лицензии устанавливаются Правительством РФ.

По основаниям, установленным ст. 32 Закона РФ «О средствах массовой информации» и иными законами РФ лицензия на вещание может быть аннулирована. Лицензия аннулируется в случаях если:

– она была получена обманным путем;

– неоднократно нарушались лицензионные условия либо предусмотренные Законом РФ «О средствах массовой информации» правила распространения радио– и телепрограмм, по поводу чего делались письменные предупреждения;

– комиссией по телерадиовещанию установлен факт скрытой уступки лицензии.

Аннулирование лицензии производится путем принятия решения об этом выдавшего ее органа либо Федеральной комиссией по телерадиовещанию.

Законодательством о средствах массовой информации введен в юридическую практику институт обязательных сообщений, публикация которых в силу прямого указания закона обязательна в зависимости от характера и содержания сообщения как для государственных средств массовой информации так и для частной их разновидности. Согласно ст. 35 Закона РФ «О средствах массовой информации» государственные средства массовой информации обязаны публиковать сообщения и материалы федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в порядке, установленном Федеральным законом «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации». Редакции государственных средств массовой информации обязаны незамедлительно и на безвозмездной основе выпускать в свет (в эфир) по требованию Государственной противопожарной службы Министерства РФ по чрезвычайным ситуациям оперативную информацию по вопросам пожарной безопасности.

Редакции средств массовой информации, учредителями (соучредителями) которых являются государственные органы, обязаны публиковать по требованию этих органов их официальные сообщения в порядке, регулируемом уставом редакции или заменяющим его договором, а равно иные материалы, публикация которых в данных средствах массовой информации предусмотрена законодательством РФ.

Редакция любого средства массовой информации обязана опубликовать бесплатно и в предписанный срок:

– вступившее в законную силу решение суда, содержащее требование об опубликовании такого решения через данное средство массовой информации;

– поступившее от органа, зарегистрировавшего данное средство массовой информации, сообщение, касающееся деятельности редакции.

§ 3. Отношения средств массовой информации с гражданами и организациями

Отношения средств массовой информации с гражданами строятся на основе предписаний, содержащихся в гл. IV Закона РФ «О средствах массовой информации». В числе этих предписаний законодатель устанавливает права и обязанности редакций, которые они имеют в рамках взаимных отношений с гражданами и организациями по поводу получения информации, запроса и предоставления информации, опровержения не соответствующих действительности сведений, конфиденциальной информации, авторских произведений и писем.

Важнейшим правом редакции является ее право запрашивать информацию о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений и должностных лиц. Допускается устная и письменная формы запроса. Предоставлять запрашиваемую редакцией информацию обязаны руководители органов и организаций, их заместители, работники пресс-служб либо уполномоченные на это лица. Отказ в предоставлении запрашиваемой информации возможен по основаниям, установленным в ст. 40 Закона РФ «О средствах массовой информации», а именно по основаниям наличия в запрашиваемой информации сведений, составляющих государственную, коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну. Отказ оформляется уведомлением, которое вручается представителю редакции в трехдневный срок со дня получения письменного запроса.

Редакции запрещено в силу прямого указания закона:

– разглашать в распространяемых сообщениях и материалах сведения, предоставляемые гражданином с условием сохранения их в тайне;

– разглашать в распространяемых сообщениях и материалах сведения, прямо или косвенно указывающие на личность несовершеннолетнего, совершившего преступление либо подозреваемого в его совершении, а равно совершившего административное правонарушение или антиобщественное действие, без согласия самого несовершеннолетнего и его законного представителя;

– разглашать в распространяемых сообщениях и материалах сведения, прямо или косвенно указывающие на личность несовершеннолетнего, признанного потерпевшим, без согласия

самого несовершеннолетнего и (или) его законного представителя.

Редакция обязана:

– сохранять в тайне источник информации и не вправе называть лицо, предоставившее сведения с условием неразглашения его имени, за исключением случая, когда соответствующее требование поступило от суда в связи с находящимся в его производстве делом;

– соблюдать права на используемые произведения, включая авторские права, издательские права, иные права на объекты интеллектуальной собственности.

Письмо, адресованное в редакцию, может быть использовано в сообщениях и материалах данного средства массовой информации, если при этом не искажается смысл письма и не нарушаются положения Закона РФ «О средствах массовой информации». При этом редакция не обязана отвечать на письма граждан и пересылать эти письма тем органам, организациям и должностным лицам, в чью компетенцию входит их рассмотрение. Никто не вправе обязать редакцию опубликовывать отклоненное ею произведение, письмо, другое сообщение или материал, если иное не предусмотрено законом, например, ст. 35 Закона РФ «О средствах массовой информации».

Правам и обязанностям редакций корреспондируют взаимные права и обязанности граждан и организаций.

Важнейшим правом граждан является право на оперативное получение через средства массовой информации достоверных сведений о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц, которые предоставляют указанные сведения средствам массовой информации по запросам редакций, а так же путем проведения пресс-конференций, рассылки справочных и статистических материалов и в иных формах.

Гражданин или организация вправе требовать от редакции опровержения не соответствующих действительности и порочащих их честь и достоинство сведений, которые были распространены в данном средстве массовой информации. Представляется, что к требующим опровержения сведениям могут быть причислены сведения, порочащие деловую репутацию гражданина– предпринимателя или организации. Право на опровержение имеют также законные представители гражданина. Если редакция средства массовой информации не располагает доказательствами того, что распространенные им сведения соответствуют действительности, она обязана опровергнуть их в том же средстве массовой информации. Если гражданин или

организация представили текст опровержения, то распространению подлежит данный текст при условии его соответствия требованиям Закона РФ «О средствах массовой информации». Редакция радиотелепрограммы, обязанная распространить опровержение, может предоставить гражданину или представителю организации, потребовавшему этого, возможность зачитать собственный текст и передать его в записи.

Законодатель в ст. 44 Закона РФ «О средствах массовой информации» установил порядок опровержения не соответствующих действительности сведений. Согласно данному порядку в опровержении должно быть указано, какие сведения не соответствуют действительности, когда и как они были распространены данным средством массовой информации. Опровержение в периодическом печатном издании должно быть набрано тем же шрифтом и помещено под заголовком «Опровержение», как правило, на том же месте полосы, что и опровергаемые сообщение или материал. По радио и телевидению опровержение должно быть передано в то же время суток и, как правило, в той же передаче, что и опровергаемые сообщение или материал.

Объем опровержения не может более чем вдвое превышать объем опровергаемого фрагмента распространенного сообщения или материала. Законом налагается запрет на требование о том, чтобы текст опровержения был короче одной стандартной страницы машинописного текста. Опровержение по радио и телевидению не должно занимать меньше эфирного времени, чем требуется для прочтения диктором стандартной страницы машинописного текста.

Опровержение должно последовать:

– в средствах массовой информации, выходящих в свет (в эфир) не реже одного раза в неделю, – в течение десяти дней со дня получения требования об опровержении или его текста;

– в иных средствах массовой информации – в подготавливаемом или ближайшем планируемом выпуске.

В течение месяца со дня получения требования об опровержении либо его текста редакция обязана в письменной форме уведомить заинтересованных гражданина или организацию о предполагаемом сроке распространения опровержения либо об отказе в его распространении с указанием оснований отказа.

Основания отказа в опровержении определены в ст. 45 Закона «О средствах массовой информации». Они могут быть разделены на безусловные и возможные.

В опровержении должно быть безусловно отказано, если

данное требование либо представленный текст опровержения:

– является злоупотреблением свободой массовой информации в смысле части первой ст. 4 Закона РФ «О средствах массовой информации»;

– противоречит вступившему в законную силу решению суда;

– является анонимным.

В опровержении может быть отказано, если:

– опровергаются сведения, которые уже опровергнуты в данном средстве массовой информации;

– требование об опровержении либо представленный текст опровержения поступили в редакцию по истечении одного года со дня распространения опровергаемых сведений в данном средстве массовой информации.

Отказ в опровержении либо нарушении установленного порядка опровержения может быть в течение года со дня распространения опровергаемых сведений обжалован в суд в соответствии с действующим законодательством.

Гражданин или организация, в отношении которых в средстве массовой информации распространены сведения, не соответствующие действительности либо ущемляющие права и охраняемые законом интересы гражданина, имеют право на ответ (комментарий, реплику) в том же средстве массовой информации.

Ответ на ответ помещается не ранее чем в следующем выпуске средства массовой информации. Данное правило не распространяется на редакционные комментарии.

§ 4. Профессиональный статус журналиста

Глава V Закона РФ «О средствах массовой информации» устанавливает профессиональный статус (правовое положение) журналиста, под которым понимается лицо, занимающееся редактированием, созданием, сбором или подготовкой сообщений и материалов для редакции зарегистрированного средства массовой информации, связанное с ней трудовыми или иными договорными отношениями либо занимающееся такой деятельностью по ее уполномочию. Профессиональный статус распространяется также на лиц, являющихся:

– штатными сотрудниками редакций, занимающимися редактированием, созданием, сбором или подготовкой сообщений и материалов для многотиражных газет и других средств массовой информации, продукция которых распространяется исключительно в пределах одной организации;

– авторами, не связанными с редакцией средства массовой информации трудовыми или иными договорными отношениями, но признаваемыми ею своими внештатными авторами или корреспондентами при выполнении ими поручений редакции.

Профессиональный статус журналиста предполагает наличие у него ряда прав, предоставленных по закону, а также возложенных законом обязанностей.

Журналист, в частности, имеет право:

– искать, запрашивать, получать и распространять информацию;

– посещать государственные органы и организации, органы общественных объединений либо их пресс-службы;

– быть принятым должностными лицами в связи с запросом информации;

– получать доступ к документам и материалам, за исключением их фрагментов, содержащих сведения, составляющие государственную, коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну;

– копировать, публиковать, оглашать или иным способом воспроизводить документы и материалы при условии соблюдения требований законодательства об охране интеллектуальной собственности;

– производить записи, в том числе с использованием средств аудио – и видеотехники, кино– и фотосъемки, за исключением случаев, предусмотренных законом;

– посещать специально охраняемые места стихийных бедствий, аварий и катастроф, массовых беспорядков и массовых

скоплений граждан, а также местности, в которых объявлено чрезвычайное положение;

– присутствовать на митингах и демонстрациях;

– излагать свои личные суждения и оценки в сообщениях и материалах, предназначенных для распространения за его подписью;

– отказаться от подготовки за своей подписью сообщения или материала, противоречащего его убеждениям;

– распространять подготовленные им сообщения и материалы за своей подписью, под псевдонимом или без подписи.

На журналиста возлагается, в частности, следующие обязанности:

– соблюдать устав редакции, с которой он состоит в трудовых отношениях;

– проверять достоверность сообщаемой им информации;

– удостоверять просьбы лиц, предоставивших информацию, об указании на ее источник, а также об авторизации цитируемого высказывания, если оно оглашается впервые;

– сохранять конфиденциальность информации и (или) ее источника;

– получать согласие (за исключением случаев, когда это необходимо для защиты общественных интересов) на распространение в средстве массовой информации сведений о личной жизни гражданина от самого гражданина или его законных представителей;

– при получении информации от гражданина и должностных лиц ставить их в известность о проведении аудио– и видеозаписи, кино– и фотосъемки;

– отказаться от данного ему главным редактором или редакцией задания, если оно либо его выполнение связано с нарушением закона.

Законом декларируется государственная гарантия защиты чести, достоинства, здоровья, жизни и имущества журналиста в связи с осуществлением им профессиональной деятельности как лица, выполняющего общественный долг.

Предоставляя журналисту достаточно широкий спектр прав, законодатель вместе с тем считает необходимым указать на недопустимость злоупотребления ими. Не допускается использование прав журналиста в целях сокрытия или фальсификации общественно значимых сведений, распространения слухов под видом достоверных сообщений, сбора информации в пользу третьих лиц, не являющихся средством массовой информации. Запрещается также использовать право журналиста на распространение информации

с целью опорочить гражданина или отдельные категории граждан исключительно по признакам пола, возраста, расовой или национальной принадлежности, языка, отношения к религии, профессии, места жительства и работы, а равно в связи с их политическими убеждениями.

Реализация журналистом своих прав и исполнение возложенных на него обязанностей могут быть сопряжены с аккредитацией журналиста в органах публичной власти и организациях. Аккредитованный журналист имеет право присутствовать на заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, проводимых аккредитовавшими его органами и организациями, за исключением случаев, когда приняты решения о проведении закрытого мероприятия. Журналист может быть лишен аккредитации, если им или редакцией нарушены установленные правила аккредитации либо распространены не соответствующие действительности сведения, порочащие деловую репутацию организации, аккредитовавшей журналиста, что подтверждено вступившим в законную силу решением суда.

Глава VIII
Правовое регулирование отношений в сфере рекламной деятельности

Дополнительная литература

Правовое регулирование рекламной деятельности: Комментарии и законодательство. М., 2001.

§ 1. Понятие рекламы и требования, предъявляемые к ней

Понятие рекламы и ее разновидности. С углублением рыночных отношений и изменением в этой связи условий продвижения товаров, работ и услуг к потребителям значительно повысилась роль сведений об этих товарах, работах, услугах и их производителях. В дореформенный период проблемы убеждения потребителей в необходимости сделать тот или иной выбор конкретного товара не существовало, сегодня же популяризация производимой продукции посредством информирования ее потенциальных потребителей выступает одним из важнейших элементов, обеспечивающих связь между производством и потреблением. Содержательно сжатые и эмоционально окрашенные сведения, отражающие наиболее существенные характеристики товаров, работ и услуг, оказывают на потребителя эмоционально-психическое воздействие и побуждают его сделать свой выбор. Эти сведения, подаваемые с необходимой степенью убедительности и служащие для привлечения внимания потребителей к тому или иному объекту, предназначенному для потребления, и будут являться рекламой. Соответственно, действия по продуцированию таких сведений и их распространению надлежит рассматривать в качестве рекламной деятельности.

Базовым нормативно-правовым актом, регулирующим сферу общественных отношений, возникающих по поводу производства, размещения и распространения рекламы на рынках товаров, работ и услуг является Федеральный закон «О рекламе»[150], который в качестве основных целей провозглашает защиту от недобросовестной конкуренции в области рекламы, предотвращение и пресечение ненадлежащей рекламы, способной ввести потребителей рекламы в заблуждение.

Помимо названного Закона отношения по поводу рекламы могут регулироваться принятыми в соответствии с ним иными федеральными законами.

Отношения, возникающие в процессе производства, размещения и распространения рекламы, могут регулироваться также указами Президента РФ и нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, издаваемыми в соответствии с Федеральным законом «О рекламе»[151].

Согласно ст. 2 названного Закона под рекламой понимается

распространяемая в любой форме, с помощью любых средств информация о физическом или юридическом лице, товарах, идеях и начинаниях (рекламная информация), которая предназначена для неопределенного круга лиц и призвана формировать или поддерживать интерес к этим физическому, юридическому лицу, товарам, идеям и начинаниям и способствовать реализации товаров, идей и начинаний.

Из этого определения следует ряд признаков, присущих рекламе.

I. Реклама идентифицируется в качестве специфической информации, обладающей целевым характером доводимых с ее помощью знаний. Целевой характер рекламной информации не позволяет рассматривать любую информацию в качестве рекламы. В то же время любая реклама является информацией[152].

II. Рекламная информация должна содержать определенный набор сведений, т. е. ей присущ признак определенности. Законодатель закрепляет этот набор сведений как информацию о лицах, товарах, идеях и начинаниях. При этом к рекламной информации не относятся объявления физических лиц, в том числе в средствах массовой информации, не связанные с осуществлением предпринимательской деятельности.

III. Рекламная информация должна предназначаться неопределенному кругу лиц, и ее следует рассматривать как приглашение делать оферту. Предназначение рекламной информации для неопределенного круга лиц, а не для любого и каждого исключает возможность ее отнесения к публичной оферте (п. 2 ст. 437 ГК РФ), ибо в последнем случае первый, кто отзовется, акцептует публичную оферту и тем самым снимает ее.

IV. Рекламная информация должна формировать или поддерживать интерес к конкретным лицам, товарам, идеям и начинаниям, т. е. активно воздействовать на потребителей, ориентируя их на рынках товаров, работ и услуг.

Следует различать два основных вида рекламы: надлежащую рекламу и рекламу ненадлежащую.

Надлежащей рекламой является реклама, которая по содержанию, времени, месту и способу распространения соответствует требованиям, установленным законодательством Российской Федерации.

Ненадлежащей рекламой считается реклама, которая по содержанию, времени, месту и способу распространения не соответствует требованиям, установленным законодательством Российской Федерации, и не допускается.

Ненадлежащая реклама, в свою очередь, подразделяется на

недобросовестную, недостоверную, неэтичную, заведомо ложную и скрытую рекламу.

Недобросовестной является реклама, которая:

– дискредитирует юридических и физических лиц, не пользующихся рекламируемыми товарами;

– содержит некорректные сравнения рекламируемого товара с товаром (товарами) других юридических или физических лиц, а так же содержит высказывания, образы, порочащие честь, достоинство или деловую репутацию конкурента (конкурентов);

– вводит потребителей в заблуждение относительно рекламируемого товара посредством имитации (копирования или подражания) общего проекта, текста, рекламных формул, изображений, музыкальных или звуковых эффектов, используемых в рекламе других товаров, либо посредством злоупотребления доверием физических лиц или недостатком у них опыта, знаний, в том числе в связи с отсутствием в рекламе части существенной информации.

Недостоверной является реклама, в которой присутствуют не соответствующие действительности сведения в отношении товаров, их характеристик, результатов интеллектуальной деятельности, результатов исследований и испытаний, статистических данных, ссылок, гарантийных обязательств. Перечень сведений, которые могут по основанию их несоответствия действительности рассматриваться в качестве недостоверной рекламы, определен в ст. 7 Федерального закона «О рекламе». К ним, в частности, отнесены сведения в отношении:

– наличия товара на рынке, возможности его приобретения в указанных объемах, периоде времени и месте;

– стоимости (цены) товара на момент распространения рекламы;

– гарантийных обязательств, сроков службы, сроков годности;

– исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации;

– официального признания, получения медалей, призов, дипломов и иных наград; результатов исследований и испытаний, научных терминов, цитат из технических, научных и иных публикаций;

– ссылок на какие-либо рекомендации либо на одобрение юридических или физических лиц, в том числе на устаревшие;

– использования терминов в превосходной степени, в том числе путем употребления слов «самый», «только», «лучший», «абсолютный», «единственный» и т. п., если их невозможно подтвердить документально;

– информации о самом рекламодателе. *Неэтичной* является

реклама, которая, в частности:

– содержит текстовую, зрительную, звуковую информацию, нарушающую общепринятые нормы гуманности и морали путем употребления оскорбительных слов, сравнений, образов;

– порочит объекты искусства, составляющие национальное или мировое культурное достояние;

– порочит какое-либо лицо, деятельность, профессию, товар.

Заведомо ложной является реклама, с помощью которой рекламодатель (рекламопроизводитель, рекламораспространитель) умышленно вводит в заблуждение потребителя рекламы.

Под скрытой рекламой понимается реклама, которая оказывает не осознаваемое потребителем воздействие на его восприятие, в том числе путем использования специальных видеовставок, например, двойной звукозаписи и т. п.

Общие требования к рекламе. Требования к рекламе общего характера определены законодателем в ст. 5 Федерального закона «О рекламе». В их числе выделены:

– распознаваемость рекламы;

– приоритет русского языка при распространении рекламы;

– соответствие рекламы характеру деятельности рекламодателя или рекламируемого товара;

– мирный характер рекламы.

Первое общее требование заключается в том, что реклама должна быть распознаваема без специальных знаний или без применения технических средств. Независимо от формы или от используемого средства распространения рекламная информация должна узнаваться как реклама непосредственно в момент ее представления потребителю. Признается недопустимым использование в радио-, теле-, видео-, аудио– и кинопродукции, а равно в печатной продукции нерекламного характера целенаправленного обращения внимания потребителей рекламы на конкретную марку (модель, артикул) товара либо на изготовителя, исполнителя, продавца для формирования и поддержания интереса к ним без надлежащего предварительного сообщения об этом, например, путем пометки «на правах рекламы».

Если названная выше продукция распространяется частями либо сериями, то сообщения о рекламе также должны повторяться соответственно количеству частей или серий.

Второе общее требование состоит в том, что реклама на территории Российской Федерации должна распространяться на русском языке и по усмотрению рекламодателей дополнительно на государственных языках республик и родных языках народов

Российской Федерации. Указанное требование не распространяется на радиовещание, телевизионное вещание и печатные издания, которые осуществляются или выходят в свет исключительно на государственных языках республик, родных языках народов РФ и иностранных языках, а также на словесные элементы зарегистрированных товарных знаков и знаков обслуживания.

Третье общее требование касается основной деятельности рекламодателя и рекламируемых товаров. Не допускается реклама товаров, реклама о самом рекламодателе, если осуществляемая им деятельность требует лицензирования, но лицензия не получена, а также реклама товаров, запрещенных к производству и реализации. Если деятельность рекламодателя подлежит лицензированию, то в рекламе должны быть указаны номер лицензии и наименование органа, выдавшего эту лицензию. Если рекламируемые товары подлежат обязательной сертификации, то их реклама должна сопровождаться пометкой «подлежит обязательной сертификации». Применение мер ответственности за несоблюдение требования о наличии соответствующей пометки разъяснено письмом Президиума Высшего Арбитражного Суда № 37 от 25 декабря 1998 г. «Обзор рассмотрения споров, связанных с применением законодательства о рекламе»[153]. Согласно п. 12 названного документа при распространении рекламы товара без пометки об обязательной сертификации к рекламодателю применяются меры административного воздействия, кроме случаев отсутствия его вины в этом нарушении.

Четвертое общее требование связано с обеспечением мирного характера рекламы. Реклама не должна побуждать граждан к насилию, агрессии, возбуждать панику, а также побуждать к опасным действиям, способным нанести вред здоровью граждан или угрожающим их безопасности. Общие требования к рекламе, специально выделенные законодателем, могут, разумеется, быть дополнены еще рядом общих установок, отвечающих смыслу и назначению рекламы. Это, прежде всего, требование о ненадлежащем характере рекламы, которая в данном контексте должна быть добросовестной, достоверной и этичной.

Особенности рекламы в отдельных сферах деятельности. Одной из функций рекламы является обеспечение информационной связи между производителями товаров, работ и услуг и их потребителями. Важнейшими предпосылками реализации этой функции выступают оптимальный выбор рекламных средств и соответствующее этому выбору их применение и использование в зависимости от той или иной

сферы деятельности.

Законодательством о рекламе установлен ряд особенностей использования рекламы применительно к отдельным сферам деятельности.

Так, в ст. 11 Федерального закона «О рекламе» определены особенности рекламы в радио– и телепрограммах. К этим особенностям отнесен, в частности, запрет на прерывание рекламой и совмещение с рекламой, включая рекламу в виде наложений, в том числе способом «бегущей строки»:

– детских, образовательных и религиозных передач;

– радиопостановок и художественных фильмов без согласия правообладателей;

– транслируемых в прямом эфире передач, перечень которых установлен Федеральным законом «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» (обращения и заявления Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы, Правительства РФ, торжественные церемонии вступления в должность Президента РФ, открытия первых заседаний Совета Федерации, Государственной Думы, нового Правительства РФ и т. д.);

– иных передач, продолжительность трансляции которых составляет менее чем 15 минут (иные передачи, продолжительностью более чем 15 минут, а также радиопостановки и художественные фильмы не могут совмещаться с рекламой чаще чем через каждые 15 минут или могут прерываться столько раз, сколько 15-минутных периодов включают эти передачи, радиопостановки и художественные фильмы).

При трансляции рекламы ее звук не может быть громче звука транслируемой программы.

Распространение одной и той же по содержанию рекламы одного и того же товара или рекламы о рекламодателе не должно осуществляться более, чем два раза общей продолжительностью не более чем 2 минуты в течение часа эфирного времени радио – и телепрограммы на одной частоте вещания. В радио – и телепрограммах, не зарегистрированных в качестве специализирующихся на сообщениях и материалах рекламного характера, реклама не должна превышать 20 процентов эфирного времени.

В периодических печатных изданиях, не специализирующихся на сообщениях рекламного характера, согласно ст. 12 Федерального закона «О рекламе» реклама не должна превышать 40 процентов объема одного номера периодического печатного

издания.

Особенности наружной рекламы установлены в ст. 14 Федерального закона «О рекламе». Под наружной рекламой по смыслу п. 1 ст. 14 названного Закона следует понимать рекламу, размещаемую в виде плакатов, стендов, световых табло, иных технических средств стабильного территориального размещения. Распространение наружной рекламы в городских, сельских поселениях и на других территориях может осуществляться в порядке, предусмотренном законодательством о рекламе при наличии разрешения соответствующего органа местного самоуправления, согласованного в зависимости от места размещения рекламы с тем или иным органом исполнительной власти.

В полосе отвода и придорожной зоне автомобильных дорог (за пределами территории городских и сельских поселений) согласование осуществляют соответствующий орган управления автомобильных дорог и территориальное подразделение государственной автомобильной инспекции федерального исполнительного органа внутренних дел.

На территории городских и сельских поселений согласование разрешения осуществляет территориальное подразделение государственной автомобильной инспекции федерального исполнительного органа внутренних дел.

В полосе отвода железных дорог – соответствующий орган управления железными дорогами.

За выдачу разрешений на распространение наружной рекламы взимается плата в порядке и размерах, устанавливаемых соответствующим органом местного самоуправления по согласованию с органами, осуществляющими согласование разрешений на размещение рекламы. При этом размер платы не должен превышать величину расходов на проведение работ по выдаче разрешений на распространение наружной рекламы, определению мест ее распространения и контролю за состоянием наружной рекламы и технических средств ее стабильного территориального размещения.

Распространение наружной рекламы путем установки на территории, в том числе территориях памятников культуры, ритуальных объектов, охраняемых природных комплексов, здании, сооружении и ином объекте, осуществляется на основании договора с собственником объекта либо лицом, обладающим вещным правом на данный объект и при наличии разрешения соответствующего органа местного самоуправления. В договоре должны быть определены размер и порядок внесения платы за распространение наружной рекламы.

Наружная реклама не должна иметь сходства с дорожными знаками и указателями, ухудшать их видимость, а также снижать безопасность движения.

Специальные требования предъявляются и к рекламе, распространяемой на транспортных средствах и почтовых отправлениях. Эти требования в общем виде сформулированы в ст. 15 Федерального закона «О рекламе». По общему правилу, распространение рекламы на транспортных средствах осуществляется на основании договоров с собственниками транспортных средств или с лицами, обладающими вещными правами на эти средства. Запрещение распространения рекламы на транспортных средствах и ограничение такого распространения может быть осуществлено органами, на которые возложены функции по контролю за безопасностью движения и только в целях обеспечения последнего.

В целях реализации Федерального закона «О рекламе» и, в частности, конкретизации требований его ст. 15 приказом Министерства внутренних дел России от 7 июля 1998 г. № 410 утверждена Инструкция о размещении и распространении наружной рекламы на транспортных средствах[154], которая определяет основные требования к размещению рекламы, а также порядок осуществления контроля за размещением рекламы на транспортных средствах, подлежащих регистрации в Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России.

В числе основных требований к размещению рекламы на транспортных средствах данный документ называет место размещения рекламы, ее площадь и случаи запрета на размещение.

Размещение рекламы на транспортных средствах ограничивается: крышами транспортных средств; боковыми поверхностями кузовов легковых автомобилей, микроавтобусов и автобусов – до линии окон; боковыми поверхностями кузовов (в том числе фургонов) грузовых (грузопассажирских) автомобилей (кроме автомобилей с наклонными белыми полосами на бортах), прицепами и полуприцепами к транспортным средствам; топливными баками и крышками инструментальных ящиков мотоциклов. Рекламу следует размещать на площади, не превышающей 50 процентов от окрашенной поверхности кузовных деталей транспортных средств, на которых она нанесена. Запрещается, в частности, использовать рекламу на транспортных средствах, предназначенных для перевозки опасных грузов, оборудованных специальными световыми и звуковыми сигналами, наносить на транспортные средства рекламу, которая

по изображению, цвету, месту расположения имеет сходство с цветографическими схемами окраски транспортных средств специальных и оперативных служб.

Что касается рекламы на почтовых отправлениях, то ее распространение возможно только с разрешения федерального органа исполнительной власти, в компетенцию которого входят вопросы почтовой связи. Этим органом устанавливаются порядок выдачи разрешений на распространение рекламы и размер взимаемой за это платы. Указанная плата подлежит внесению в федеральный бюджет в полном объеме и не должна превышать величину расходов на проведение работ по выдаче разрешения на распространение рекламы.

Законодательством о рекламе установлен перечень отдельных видов товаров, реклама которых должна подчиняться специальным правилам. К числу таких товаров причислены: алкогольные напитки, табак и табачные изделия, медикаменты, изделия медицинского назначения, медицинская техника, оружие, вооружение и военная техника.

Так, реклама алкогольных напитков, табака и табачных изделий, распространяемая любыми способами, не должна, в частности: содержать демонстрацию процессов курения и потребления алкогольных напитков, а также не должна создавать впечатление, что употребление алкоголя или курение имеют важное значение для достижения общественного, спортивного или личного успеха; дискредитировать воздержание от употребления алкоголя или от курения, содержать информацию о положительных терапевтических свойствах алкоголя, табака и табачных изделий; распространяться в радио– и телепрограммах с 7 до 22 часов местного времени; распространяться на первой и последней полосах газет, а также на первой и последней страницах и обложках журналов.

Во всех случаях распространение рекламы табака и табачных изделий должно сопровождаться предупреждением о вреде курения.

Согласно абз. 8 п. 1. ст. 16 Федерального закона «О рекламе» реклама алкогольных напитков, табака и табачных изделий, распространяемая любыми способами, не должна распространяться в детских, учебных, медицинских, спортивных, культурных организациях, а также ближе 100 метров от них.

В соответствии со ст. 17 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»[155] реклама алкогольной продукции с содержанием этилового спирта более 15 процентов объема готовой продукции

допускается только в организациях, осуществляющих деятельность по производству и обороту алкогольной продукции, с соблюдением требований, предусмотренных законодательством РФ о рекламе. При рекламе алкогольной продукции с содержанием этилового спирта не более 15 процентов объема готовой продукции должно использоваться не менее половины рекламного времени (площади) для информации о вредных последствиях употребления алкогольных напитков и способах определения их фальсификации.

Реклама медикаментов, изделий медицинского назначения, медицинской техники не допускается, если отсутствует разрешение на их производство и (или) реализацию.

Отсутствие разрешения на оказание услуг по применению методов лечения, профилактики, диагностики, реабилитации также является основанием запрета на рекламу данных услуг. При этом наличие патентов на изобретения в названных областях не является обстоятельством, снимающим запрет рекламы. Соответствующие разрешения выдаются федеральным органом исполнительной власти в области здравоохранения.

Реклама лекарственных средств, отпускаемых по рецепту врача, а также реклама изделий медицинского назначения и медицинской техники, использование которых требует специальной подготовки, допускается с учетом требований, предъявляемых к рекламе алкогольных напитков и табачных изделий и только в печатных изданиях, предназначенных для медицинских и фармацевтических работников.

Согласно ст. 44 Федерального закона «О лекарственных средствах»[156] в средствах массовой информации допускается реклама лекарственных средств, отпускаемых только без рецепта врача. Независимо от формы реклама должна соответствовать фармакологическим данным о лекарственных средствах, полученным при клинических исследованиях лекарственных средств, и требованиям государственного информационного стандарта. Реклама не должна представлять лекарственное средство как уникальное, наиболее эффективное, наиболее безопасное, исключительное по отсутствию побочных эффектов, не должна вводить в заблуждение относительно состава, происхождения, новизны или патентованности лекарственного средства, не должна подрывать репутацию производителей лекарственных средств и веру потребителей в действие последних. Кроме того, при рекламе лекарственного средства не допускается его сравнение с другими лекарственными средствами в целях усиления рекламного эффекта. Реклама лекарственного средства также не должна создавать впечатление ненужности

медицинских консультаций или хирургических операций и не должна содержать утверждений о том, что действие лекарственного средства гарантировано.

Реклама всех видов оружия, вооружения и военной техники по общему правилу не допускается. Исключения сделаны в отношении рекламы боевого и служебного оружия, вооружения и военной техники, внесенных в перечень продукции военного назначения, экспорт и импорт которой в Российской Федерации осуществляется по лицензиям, а так же разрешенного гражданского оружия, в том числе охотничьего и спортивного. Указанные исключения могут быть реализованы при условии, что реклама не раскрывает прямо или косвенно технологию производства, способы боевого и специального применения оружия, вооружения и военной техники.

Распространение рекламы разрешенного гражданского оружия, в том числе охотничьего и спортивного, допускается только в периодических печатных изданиях, предназначенных для пользователей разрешенного гражданского оружия, и в местах применения охотничьего и спортивного оружия. Местами такого применения являются: тиры, стрельбища, стрелково-стендовые комплексы предприятий, занимающихся изготовлением данной категории оружия и патронов к нему, юридических лиц с особыми уставными задачами, спортивных организаций, организаций, ведущих охотничье хозяйство, образовательных учреждений, организаций, занимающихся оленеводством в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, специализированных предприятий, ведущих охотничий или морской промысел.

Реклама боевого и служебного оружия, а также вооружения и военной техники, внесенных в соответствующий перечень, допускается только в изданиях, указанных в Законе РФ «Об оружии», а также на специализированных выставках или на ярмарках-продажах, проводимых в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.

Свои особенности имеет реклама финансовых, страховых, инвестиционных услуг и ценных бумаг. Эти особенности установлены в ст. 17 Федерального закона «О рекламе», главе 9 Федерального закона «О рынке ценных бумаг»[157], ст. 4 Федерального закона «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг»[158]. Согласно названным нормам при производстве, размещении и распространении рекламы финансовых (в том числе банковских), страховых, инвестиционных услуг и иных услуг, связанных с пользованием денежными средствами юридических и физических лиц, а также ценных бумаг не допускается: приводить в рекламе

количественную информацию, не имеющую непосредственного отношения к рекламируемым услугам или ценным бумагам; гарантировать размеры дивидендов по простым именным акциям; рекламировать ценные бумаги до регистрации проспектов их эмиссий; предоставлять любого рода гарантии, обещания или предположения будущей эффективности деятельности, в том числе путем объявления роста курсовой стоимости ценных бумаг; умалчивать хотя бы об одном из условий договора, если в рекламе сообщается об условиях договора.

§ 2. Субъекты рекламной деятельности, их права и обязанности

Субъекты рекламной деятельности. Субъектами отношений, возникающих в процессе производства, размещения и распространения рекламы, выступают рекламодатели, рекламопроизводители, рекламораспространители и потребители рекламы. Круг лиц, рассматриваемых законодателем в качестве названных субъектов, определен, в частности, в ст. 2 Федерального закона «О рекламе».

Рекламодателем признается физическое или юридическое лицо, являющееся источником рекламной информации для производства, размещения и последующего распространения рекламы. В роли рекламодателей могут выступать различные коммерческие и некоммерческие организации, индивидуальные предприниматели, оплачивающие рекламу в соответствии со сделанным заказом.

Рекламопроизводитель – это физическое или юридическое лицо, осуществляющее полное или частичное приведение рекламной информации к готовой для распространения форме. В качестве рекламопроизводителей могут выступать отдельные специалисты, специализированные организации и рекламно-информационные агенства, способные разрабатывать рекламные материалы, готовить тексты и художественное оформление рекламных сообщений, публикаций, вырабатывать рекомендации для рекламодателя на основе изучения рекламируемой продукции. Деятельность рекламопроизводителей, безусловно, является творческой и требует специальных знаний и навыков от осуществляющих ее лиц. В случае необходимости рекламопроизводители могут привлекать к своей работе специализированные организации, располагающие соответствующими материалами, техникой и оборудованием, а также типографии, киностудии, фотостудии и т. п.

Рекламораспространитель – это физическое или юридическое лицо, осуществляющее размещение и (или) распространение рекламной информации путем предоставления и (или) использования имущества, в том числе технических средств радиовещания, телевизионного вещания, а также каналов связи, эфирного времени и иными способами. В этой роли чаще всего выступают рекламно-информационные агентства, тесно сотрудничающие со средствами массовой информации и сторонними специалистами в области рекламной деятельности.

Рекламораспространители могут не ограничиваться только распространением или размещением рекламной информации, они, как правило, осуществляют контроль выполнения заказов, разрабатывают планы комплексных рекламных кампаний, ведут расчеты с рекламодателями и средствами массовой информации, осуществляют монтаж и техническое обслуживание средств наружной рекламы, проводят рекламные мероприятия на выставках и ярмарках, поставляют рекламные сувениры и т. п.

Потребителями рекламы выступают физические лица, до сведения которых доводится или может быть доведена реклама, следствием чего является или может являться соответствующее воздействие рекламы на них. Потребителями рекламы может являться практически все население, а равно отдельные группы людей, которых принято именовать розничными коллективными покупателями определенного товара.

Еще одним субъектом рекламной деятельности выступают органы саморегулирования в области рекламы, представляющие собой общественные организации (объединения), ассоциации и союзы юридических лиц. На них, как правило, возлагаются функции общественного контроля и независимой экспертизы рекламы на предмет установления ее соответствия требованиям законодательства о рекламе.

Права и обязанности рекламодателей, рекламопроизводителей и рекламораспространителей. Законодательство о рекламе устанавливает некоторые права и обязанности субъектов рекламной деятельности, которые носят императивный характер и в известной степени упорядочивают сферу рекламной деятельности.

Эти права и обязанности не структурированы и сформулированы законодателем в отношении отдельных групп субъектов рекламной деятельности.

Важнейшим правом рекламопроизводителя и рекламораспространителя является право требовать от рекламодателя документального подтверждения достоверности рекламной информации. Соответственно у рекламодателя возникает корреспондирующая обязанность предоставления требуемого документального подтверждения.

Рекламопроизводитель и рекламораспространитель вправе, и даже обязаны в соответствующих случаях, требовать от рекламодателя, если его деятельность подлежит лицензированию, предоставления соответствующей лицензии либо надлежаще заверенной ее копии.

Рекламопроизводителю предоставлено право расторжения договора с рекламодателем и право требования полного

возмещения убытков, если иное не предусмотрено договором, в случае когда рекламодатель, несмотря на своевременное и обоснованное предупреждение рекламопроизводителя, не изменит свое требование к рекламе, нарушающее законодательство о рекламе, либо не представит по требованию рекламопроизводителя документальное подтверждение достоверности предоставляемой для производства рекламы информации или не устранит обстоятельства, которые могут сделать рекламу ненадлежащей.

Органам саморегулирования в области рекламы предоставлено право предъявлять в установленном порядке судебные иски в интересах потребителей рекламы, в том числе неопределенного их круга, в случае нарушения прав потребителей, предусмотренных законодательством о рекламе.

В числе обязанностей рекламодателя, рекламопроизводителя и рекламораспространителя, которые имеют общее для них содержание, законодатель называет обязанность по хранению рекламных материалов или их копий, включая вносимые в них последующие изменения, в течение года со дня последнего распространения рекламы, а также обязанность предоставлять по требованию федеральных органов исполнительной власти (их территориальных органов), на которые возложен контроль за соблюдением законодательства о рекламе, достоверные документы, объяснения в устной или письменной форме, видео– и звукозаписи, а также иную информацию, которую вправе затребовать указанные органы.

Помимо названных выше на рекламопроизводителя возлагаются обязанности по:

– своевременному информированию рекламодателя о том, что соблюдение требований последнего при производстве рекламы может привести к нарушению законодательства о рекламе;

– предоставлению услуг по производству социальной рекламы в пределах пяти процентов годового объема производимой им рекламы.

На рекламораспространителя в зависимости от его принадлежности к организации средств массовой информации, дополнительно возложены обязанности по:

– осуществлению размещения социальной рекламы, представленной рекламодателем, в пределах пяти процентов эфирного времени (основной печатной площади) в год, используемого в пределах, установленных для рекламы законодательством о рекламе (для рекламораспространителей – организаций средств массовой информации);

– осуществлению размещения социальной рекламы в пределах пяти процентов годовой стоимости предоставляемых ими услуг по распространению рекламы (для рекламораспространителей, не являющихся организациями средств массовой информации).

§ 3. Государственный контроль в области рекламы и ответственность за ненадлежащую рекламу

Государственный контроль в области рекламы. Государственный контроль в области рекламы представляет собой систему мероприятий, осуществляемых уполномоченными органами исполнительной власти с целью проверки соблюдения субъектами рекламной деятельности требований законодательства о рекламе.

Функции по государственному контролю в области рекламы законодатель возлагает на федеральный антимонопольный орган (Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства) и его территориальные органы. Для выполнения указанных функций федеральный антимонопольный орган наделяется специальными полномочиями, которые он осуществляет в пределах своей компетенции. Данные полномочия закреплены в ст.26 Федерального закона «О рекламе».

Согласно указанной статье федеральный антимонопольный орган (его территориальные органы):

– предупреждает и пресекает факты ненадлежащей рекламы, допущенные юридическими и физическими лицами;

– направляет рекламодателям, рекламопроизводителям и рекламораспространителям предписания о прекращении нарушения законодательства о рекламе, решений об осуществлении контррекламы;

– направляет материалы о нарушениях законодательства о рекламе в органы, выдавшие лицензию, для решения вопроса о приостановлении или о досрочном аннулировании лицензии на осуществление соответствующего вида деятельности;

– направляет в органы прокуратуры, другие правоохранительные органы по подведомственности материалы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела по признакам преступлений в области рекламы (ст. 182 УК РФ).

Федеральному антимонопольному органу (его территориальным органам) предоставлено право предъявления судебных исков, в том числе в связи с нарушением рекламодателями, рекламопроизводителями и рекламораспространителями законодательства о рекламе и о признании недействительными сделок, связанных с ненадлежащей рекламой.

Сотрудники федерального антимонопольного органа (его

территориальных органов) имеют право беспрепятственного доступа ко всем необходимым документам и другим материалам рекламодателей, рекламопроизводителей и рекламораспространителей. Реализация данного права доступа к информации должна осуществляться по правилам, установленным Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»[159]. Допуск сотрудников антимонопольных органов в организации, осуществляющие деятельность, связанную с использованием сведений, составляющих государственную тайну, производится в порядке, установленном законодательством о государственной тайне.

Ответственность за ненадлежащую рекламу. Действующее законодательство предусматривает ряд мер гражданско-правового, административно-правового и уголовно-правового характера, применяемых к лицам, нарушившим законодательство о рекламе и, в частности, создавшим, оформившим и разместившим информацию, подпадающую под признаки ненадлежащей рекламы. При этом ответственность за ненадлежащую рекламу дифференцируется в зависимости от участия того или иного субъекта рекламной деятельности.

Согласно ст. 30 Федерального закона «О рекламе» рекламодатель несет ответственность за нарушение законодательства РФ о рекламе в части содержания информации, предоставляемой для создания рекламы, если не доказано, что правонарушение произошло по вине рекламопроизводителя или рекламораспространителя. Рекламопроизводитель несет ответственность за нарушение законодательства РФ о рекламе в части оформления, производства, подготовки рекламы. На рекламораспространителя возлагается ответственность за нарушение законодательства РФ о рекламе в части, касающейся времени, места и средств размещения рекламы.

Гражданско-правовая ответственность за нарушение законодательства РФ о рекламе наступает по основаниям, установленным законодательством РФ и, прежде всего, ГК РФ (гл. 25).

Специфической мерой гражданско-правовой ответственности внедоговорного характера является контрреклама, под которой понимается опровержение ненадлежащей рекламы, распространяемое в целях ликвидации вызванных ею последствий.

Решение о проведении контррекламы принимает федеральный антимонопольный орган (его территориальный

орган), который устанавливает и срок на ее проведение. При этом правонарушитель несет расходы по контррекламе в полном объеме. В случае, если контрреклама не осуществлена правонарушителем в установленный срок, антимонопольный орган, принявший решение о проведении контррекламы, вправе полностью или частично приостановить рекламу до дня завершения распространения контррекламы, поставив об этом в известность все стороны договоров с нарушителем на производство, размещение и распространение рекламы.

Контрреклама осуществляется посредством того же средства распространения, с использованием тех же характеристик продолжительности, пространства, места и порядка, что и опровергаемая ненадлежащая реклама. Содержание контррекламы согласовывается с антимонопольным органом, который установил факт нарушения и принял решение об устранении его последствий. В отдельных случаях антимонопольный орган может принять решение о замене средства распространения и его параметров.

Административно-правовая ответственность за нарушение законодательства РФ о рекламе, в части ненадлежащей рекламы или отказе от контррекламы, предусмотрена в отношении рекламодателей, рекламопроизводителей или рекламораспространителей нормами ст. 14.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Уголовная ответственность за нарушение законодательства РФ о рекламе, в части использования в рекламе заведомо ложной информации, предусмотрена ст. 182 Уголовного кодекса РФ.

Глава IX
Правовое регулирование отношений в области связи

Дополнительная литература

Громаков Ю. А. Стандарты и системы подвижной радиосвязи. М., 1996; Корпоративные территориальные сети связи/ Под ред. Б. М. Купермана. М. 1997; *Якубайтис Э. А.* Информационные сети и системы. Справочная книга М., 1996.

§ 1. Общие сведения о связи и структуре ее функционирования

Понятие связи, ее назначение и разновидности. Жизнь современного общества немыслима без широко разветвленных и устойчиво функционирующих систем передачи, хранения и обработки информации. Их отсутствие повлекло бы паралич не только хозяйственного и оборонного комплексов страны, но и всей ее социально-культурной сферы. Важнейшей частью любой системы передачи, хранения и обработки информации является система связи, под которой в самом общем виде понимают совокупность технических средств для передачи сообщений от источника к потребителю. Значение системы связи в общей системе распространения информации трудно переоценить. Сегодня ее значимость обусловлена прежде всего совершенствованием информационных и коммуникационных технологий, развитием глобальных компьютерных сетей и средств их обеспечения, формированием нового информационного общества. Все это оказывает непосредственное влияние на экономику, политику государства и в целом на отношения, которые складываются в обществе по поводу функционирования систем связи и деятельности в этой области.

До недавнего времени проблемы правового регулирования общественных отношений в области связи решались посредством ведомственного нормотворчества, что на современном этапе общественного развития не может быть признано оптимальным вариантом регламентации этого сложнейшего сектора общественной жизни. Сегодня удельный вес подзаконных актов также весьма значителен, но все они опираются на ряд базовых федеральных законов, играющих роль фундамента, на котором покоится система правового регулирования отношений в области связи. Среди базовых законов в области связи ведущее место занимает Федеральный закон «О связи»[160], которым установлена правовая основа деятельности в области связи, осуществляемой под юрисдикцией РФ, определены полномочия органов государственной власти по регулированию данной деятельности, а также права и обязанности граждан и организаций, участвующих в деятельности в области связи или пользующихся ее услугами. Специальными законами, регулирующими отношения в области связи, являются федеральные законы «О почтовой связи», «О федеральной фельдъегерской связи», Закон РФ «О федеральных органах правительственной связи и

информации», Федеральный закон «О государственной охране»[161].

Федеральный закон «О связи» содержит ряд основополагающих в юридическом смысле понятий, исходя из содержания которых формируется правовая ткань этого нормативного акта.

Согласно ст. 1 Закона, связь представляет собой неотъемлемую часть производственной и социальной инфраструктуры Российской Федерации, функционирующей на ее территории как взаимоувязанный производственно-хозяйственный комплекс. Основное предназначение данного комплекса состоит в удовлетворении нужд граждан, органов государственной власти (управления), обороны, безопасности, охраны правопорядка в РФ, физических и юридических лиц в услугах электрической и почтовой связи.

Основными разновидностями связи выступают электрическая связь и почтовая связь.

Под электрической связью понимается всякая передача или прием знаков, сигналов, письменного текста, изображений, звуков по проводной, радио-, оптической и другим электромагнитным системам.

Что вкладывает законодатель в содержание данного понятия? Известно, что для передачи информации или ее хранения используются различные знаки (символы), которые позволяют выразить либо представить ее в некоторой форме. В качестве этих знаков могут выступать слова, фразы и предложения в человеческой речи, жесты и рисунки, математические символы и т. п. Совокупность данных знаков, содержащих ту или иную информацию, будет выступать как некоторое сообщение. В зависимости от вида передачи сообщение может принимать различные формы. Так, при телефонном разговоре сообщение будет представлять собой непрерывное изменение во времени звукового давления, отображающего ритм, тембр, интонацию и иные свойства речи. При телеграфной передаче сообщением будет являться последовательность отдельных букв и цифр, образующих текст телеграммы.

В телевизионных системах сообщение выступает в форме изменяющейся во времени яркости и цветности элементов движущихся изображений.

Передача сообщений на расстояние всегда осуществляется с помощью какого-либо материального носителя (бумаги, магнитной ленты, фотопленки и т. п.) или физического процесса (звуковых или электромагнитных волн, электрического тока и т. п.). Принято считать, что сигналом является физический

процесс, отображающий передаваемое сообщение.

Почтовая связь – это прием, обработка, перевозка и доставка почтовых отправлений, а также перевод денежных средств. Для осуществления этих действий создается единая технологическая сеть учреждений и транспортных средств. В структуру почтовой связи включены, кроме того, подразделения фельдъегерско-почтовой связи Министерства обороны РФ.

Общие сведения о функционировании электросвязи. В основу функционирования электросвязи положен сетевой принцип ее построения. Реализация данного принципа предполагает существование комплекса различных средств связи, обеспечивающих передачу информации любого типа и разветвленных сетей линий связи, соединяющих между собой любые пункты страны с возможностью выхода на международные сети связи. В качестве такого комплекса выступает взаимоувязанная сеть связи Российской Федерации. Согласно ст. 6 Федерального закона «О связи» данная сеть представляет собой комплекс технологически сопряженных сетей связи общего пользования, ведомственных сетей электросвязи на территории РФ, обеспеченный общим централизованным управлением, независимо от ведомственной принадлежности и форм собственности. Технологическое единство всех сетей и средств в интересах их комплексного использования выступает основой развития и совершенствования взаимоувязанной сети связи.

В состав взаимоувязанной сети входят сети связи общего пользования и ведомственные сети электросвязи.

Сеть связи общего пользования предназначена для предоставления услуг связи всем физическим и юридическим лицам на территории РФ и включает в себя все сети электросвязи, находящиеся под юрисдикцией РФ, кроме выделенных и ведомственных сетей связи, независимо от их принадлежности и форм собственности.

Ведомственные сети представляют собой сети электросвязи министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, предназначенные для обеспечения производственных и иных специальных нужд указанных органов. Ведомственные сети связи могут, кроме того, использоваться для предоставления услуг связи населению и другим пользователям. Сопряжение ведомственных сетей связи с сетью связи общего пользования производится на договорной основе при условии обеспечения соответствия технических средств связи ведомственных сетей требованиям и техническим нормам, установленным для сети связи общего пользования и получения лицензии.

Автономно от взаимоувязанной сети связи создаются

выделенные сети связи и сети связи для нужд управления, обороны, безопасности и охраны правопорядка в РФ.

Выделенные сети связи представляют собой сети электросвязи физических и юридических лиц, не имеющие выхода на сеть связи общего пользования. При сопряжении выделенных сетей с сетью связи общего пользования они переходят в категорию сети связи общего пользования. Порядок сопряжения выделенных сетей связи равно как и ведомственных с сетью связи общего пользования установлен Правилами присоединения ведомственных и выделенных сетей электросвязи к сети электросвязи общего пользования, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 19 октября 1996 г. № 1254[162].

Сети связи для нужд управления, обороны, безопасности и охраны правопорядка образуют правительственная сеть связи и сети связи соответствующих силовых министерств. Правительственная связь обеспечивается специально уполномоченными на то органами, определяемыми Президентом РФ. К одному из таких органов относится Федеральное агентство правительственной связи и информации. Эти органы обеспечивают специальными видами связи органы государственной власти РФ и организации.

Связь для нужд обороны, безопасности и охраны правопорядка обеспечивается органами связи соответствующих министерств и ведомств. Последним предоставляется право использовать находящиеся в их ведении сети и средства связи для передачи или приема сообщений пользователей связи в коммерческих целях, разумеется, без ущерба для основной деятельности. В порядке, предусмотренном законодательством РФ, каналы сети связи общего пользования и ведомственных сетей могут быть предоставлены на арендной основе для нужд управления, обороны, безопасности и охраны правопорядка. Порядок подготовки и использования сети связи общего пользования для указанных нужд определяется законодательством РФ. Особую группу сетей связи составляют внутрипроизводственные и технологические сети связи. Они представляют собой сети электросвязи федеральных органов исполнительной власти, а также различных организаций, создаваемых для управления внутрипроизводственной деятельностью и технологическими процессами. Указанные сети не имеют выхода на сеть связи общего пользования.

Общие сведения о функционировании почтовой связи. Почтовая связь в Российской Федерации осуществляется государственными и иными организациями почтовой связи и

предназначается для предоставления услуг почтовой связи гражданам, органам государственной власти РФ и субъектов РФ, органам местного самоуправления, юридическим лицам. В России существует несколько видов почтовой связи. В соответствии со ст. 4 Федерального закона «О почтовой связи» в Российской Федерации действуют:

– почтовая связь общего пользования, осуществляемая государственными и иными организациями почтовой связи;

– специальная связь федерального органа исполнительной власти в области связи;

– федеральная фельдъегерская связь;

– фельдъегерско-почтовая связь федерального органа исполнительной власти в области обороны.

Основу почтовой связи составляют сети и средства почтовой связи.

Сети почтовой связи представляют собой совокупность объектов почтовой связи и почтовых маршрутов. Под объектами почтовой связи понимаются обособленные подразделения организаций почтовой связи, в том числе почтамты, прижелезнодорожные почтамты, отделения перевозки почты при железнодорожных станциях и аэропортах, почтовые обменные пункты, узлы почтовой связи, отделения почтовой связи, пункты почтовой связи. Организациями почтовой связи могут быть юридические лица, независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, осуществляющие в качестве основного вида деятельности предоставление услуг почтовой связи. Маршруты почтовой связи, как правило, совпадают с маршрутами и линиями автомобильного, железнодорожного, воздушного, морского и речного транспорта. При этом организациям почтовой связи предоставляется право на условиях договора перевозить почтовые отправления по названным маршрутам в сопровождении работников организаций почтовой связи или передавать указанные отправления для перевозки под ответственность транспортных организаций. Транспортная организация не вправе отказать в заключении договора на перевозку почтовых отправлений по регулярным междугородным и международным маршрутам следования ее транспортных средств, если предлагаемые условия договора не влекут убытки транспортных организаций.

Действующее законодательство возлагает на органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления ряд обязанностей, касающихся размещения объектов почтовой связи и определяет требования к такому размещению. Статьей 18 Федерального закона «О почтовой связи»

установлено, в частности, что органы государственной власти и местного самоуправления обязаны при проектировании и развитии городов и других населенных пунктов, жилых районов и комплексов, отдельных зданий, сооружений, в том числе жилых домов, предусматривать строительство зданий для размещения объектов почтовой связи. В порядке, определяемом органами государственной власти субъектов РФ, указанные органы, а равно органы местного самоуправления обязаны предоставлять организациям почтовой связи в аренду отдельные помещения в существующих или строящихся жилых и иных зданиях, соответствующие технологическим нормам. Организации почтовой связи имеют право на размещение объектов почтовой связи согласно технологическим нормам при авто-, железнодорожных станциях, аэропортах, морских, речных портах и пристанях.

К средствам почтовой связи относятся оборудование и транспорт почтовой связи, которые используются для предоставления услуг почтовой связи. В числе оборудования почтовой связи выделяются именные вещи, почтовые ящики, абонентские почтовые шкафы и почтовые шкафы опорных пунктов.

Именная вещь представляет собой устройство для нанесения на документы и почтовые отправления оттисков с обозначением наименования объекта почтовой связи, дат приема и доставки почтового отправления.

Почтовый ящик – ящик установленных формы и размера, предназначенный для сбора писем и почтовых карточек.

Абонентский почтовый шкаф – это специальный шкаф с ящиками, устанавливаемый в жилых домах, а также на доставочном участке в сельской местности для получения адресатами почтовых отправлений. Абонентские почтовые шкафы устанавливаются на первых этажах многоэтажных домов строительными организациями. Расходы на их приобретение и установку включаются в смету строительства этих домов. Поддержание почтовых шкафов в исправном состоянии осуществляется жилищно-эксплуатационными организациями, владельцами (балансо-держателями) или собственниками домов.

Почтовым шкафом опорного пункта считается специальный шкаф, предназначенный для временного хранения почтовых отправлений на доставочном участке или для получения адресатом почтовых отправлений.

Доставка почтовых отправлений помимо использования транспортных средств общего назначения может осуществляться специализированным транспортом, который должен иметь

отличительные знаки – белую диагональную полосу и надпись «Почта».

Транспортные средства организаций федеральной службы почтовой связи имеют право на беспрепятственный проезд по всем улицам населенных пунктов и дорогам Российской Федерации, а также на заправку горючим вне очереди наряду с автомобилями оперативных и специальных служб. Федеральный орган исполнительной власти в области железнодорожного транспорта в соответствии с договором организует курсирование почтово-багажных поездов, включает почтовые вагоны в составы скорых и пассажирских поездов и обеспечивает прием поездов с почтовыми вагонами на платформы, которые удобны для погрузочно-разгрузочных работ.

Общие сведения о функционировании федеральной фельдъегерской связи. Федеральная фельдъегерская связь является разновидностью почтовой связи в Российской Федерации и входит в систему обеспечения безопасности страны. Указанное обстоятельство предопределяет специфику функционирования фельдъегерской связи, ее задачи и принципы функционирования. Правовую основу функционирования фельдъегерской связи составляет Федеральный закон «О федеральной фельдъегерской связи»[163]. Согласно ст. 1 названного Закона федеральная фельдъегерская связь в РФ обеспечивается федеральным органом исполнительной власти в области фельдъегерской связи, который является составной частью сил и средств обеспечения безопасности РФ и действует в интересах законодательной, исполнительной и судебной власти РФ, а также в целях защиты государственных интересов РФ.

Федеральная фельдъегерская связь строится на основе принципов законности, гарантированной сохранности и оперативности при доставке корреспонденции, организационного единства системы органов, охраны государственной тайны и иных охраняемых законодательством Российской Федерации тайн, единоначалия и персональной ответственности, подконтрольности и поднадзорности.

Федеральная фельдъегерская связь выполняет ряд задач, основными из которых являются:

1. Доставка в административные центры субъектов РФ и обратно, столицы государств – участников Соглашения о Межправительственной фельдъегерской связи отправлений особой важности, совершенно секретных, секретных и иных служебных отправлений:

– Президента РФ, органов законодательной, исполнительной и судебной власти РФ;

– органов законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти субъектов РФ и в отдельных случаях предусмотренных решениями Правительства РФ, органов местного самоуправления;

– членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов субъектов РФ;

– органов военного управления, в том числе министра обороны РФ, Генерального штаба Вооруженных Сил РФ, главных штабов видов Вооруженных Сил РФ, штабов родов войск, военных округов, флотов, пограничных округов, округов внутренних войск Министерства внутренних дел РФ;

– администраций промышленных и военных объектов, имеющих особо важное государственное значение – по решениям Правительства РФ.

2. Доставка за рубеж корреспонденции, а также технической документации и образцов промышленных изделий – по решениям Президента РФ и Правительства РФ.

3. Доставка корреспонденции глав государств и глав правительств, органов государственной власти государств – участников Соглашения и Межправительственной фельдъегерской связи.

4. Доставка корреспонденции рабочих органов Содружества Независимых Государств, расположенных на территории РФ.

Федеральная фельдъегерская связь решает поставленные перед ней задачи во взаимодействии с организациями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти. Указанные органы, перечень которых устанавливается Правительством РФ, и их территориальные органы обязаны оказывать федеральной фельдъегерской связи в пределах своих полномочий содействие в организации оперативной доставки корреспонденции и обеспечения условий ее гарантированной сохранности, а также помощь сотрудникам фельдъегерской связи при исполнении ими своих обязанностей.

Сегодня перечень федеральных органов исполнительной власти, обязанных оказывать содействие фельдъегерской связи, определен Постановлением Правительства РФ от 21 ноября 2000 г. № 869 «Вопросы Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации»[164]. В их числе названы: Министерство внутренних дел РФ, Министерство иностранных дел РФ, Министерство обороны РФ, Министерство путей сообщения РФ, Министерство РФ по связи и информатизации, Министерство экономического развития и торговли, Государственный таможенный комитет РФ, Федеральное агентство

правительственной связи и информации при Президенте РФ. Порядок оказания содействия определяется совместными решениями Государственной фельдъегерской службы РФ и соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

Для выполнения возложенных на федеральную фельдъегерскую связь задач ее органам предоставляется достаточно широкий круг прав, закрепленных в ст. 6 Федерального закона «О федеральной фельдъегерской связи». Так, названные органы вправе устанавливать порядок приема и доставки корреспонденции, а также тарифы на услуги федеральной фельдъегерской связи; перевозить по установленным на транспорте тарифам корреспонденцию и сопровождающих ее сотрудников по действующим маршрутам железнодорожного, морского, речного, воздушного и автомобильного транспорта; использовать на договорной основе изолированные помещения территориальных органов Министерства путей сообщения РФ, Министерства транспорта РФ в аэропортах, на железнодорожных, морских и речных вокзалах для временного размещения корреспонденции и сопровождающих ее работников; использовать средства связи, принадлежащие организациям РФ, для обеспечения доставки и сохранности корреспонденции при чрезвычайных ситуациях; разрешать начальствующему составу (лицам, состоящим в кадрах органов внутренних дел РФ. – *О. Г.)* фельдъегерской связи при выполнении служебных обязанностей применять физическую силу, а также хранить, носить и применять специальные средства, боевое ручное стрелковое и холодное оружие в случаях и порядке, предусмотренных ст. 11.1, 11.2, 11.3, 11.4 Федерального закона «О федеральной фельдъегерской связи».

На органы федеральной фельдъегерской связи возложен ряд обязанностей, соответствующих поставленным перед ними задачам. Указанные органы обязаны, в частности, организовывать и обеспечивать доставку корреспонденции надлежащим лицам и органам; устанавливать и совершенствовать сеть постоянно действующих, а при необходимости и специальных фельдъегерских маршрутов, обеспечивающих оперативную доставку корреспонденции; осуществлять мероприятия по охране доставляемой корреспонденции, вплоть до ее уничтожения, когда отсутствует возможность обеспечить ее сохранность; обеспечивать в своей деятельности сохранность государственной тайны и иных охраняемых законом сведений; обеспечивать мобилизационную готовность органов фельдъегерской связи для работы в военное время и в чрезвычайных ситуациях.

Общие сведения о функционировании правительственной

связи.

Правительственная связь является специальной разновидностью связи в Российской Федерации и также как федеральная фельдъегерская связь, входит в систему обеспечения безопасности страны. Основное назначение правительственной связи состоит в обеспечении высших органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, Совета безопасности РФ, отдельных организаций специальными видами связи и информации. В системе правительственной связи организована деятельность по обеспечению криптографической и инженерно-технической безопасности шифрованной связи как на территории России, так и за рубежом. Правовую основу функционирования правительственной связи составляет Закон РФ «О федеральных органах правительственной связи и информации»[165]. Правительственная связь обеспечивается федеральными органами правительственной связи и информации, образующими единую систему, в состав которой входят:

– Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте РФ;

– органы правительственной связи и информации (центры правительственной связи, информационно-аналитические органы) в субъектах РФ;

– войска;

– учебные заведения, научно-исследовательские организации, предприятия.

При федеральном агентстве действует Академия криптографии РФ.

Согласно ст. 3 Закона РФ «О федеральных органах правительственной связи и информации» основными направлениями деятельности этих органов являются:

– организация и обеспечение эксплуатации, безопасности, развития и совершенствования правительственной связи, иных видов специальной связи и систем специальной информации для государственных органов;

– обеспечение в пределах своей компетенции сохранности государственных секретов;

– организация и ведение внешней разведывательной деятельности в сфере шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи с использованием радиоэлектронных средств и методов;

– обеспечение высших органов государственной власти РФ, центральных органов федеральной исполнительной власти, Совета безопасности РФ достоверной и не зависимой от других

источников специальной информацией (материалы внешней разведывательной деятельности, информация по поддержанию управления народным хозяйством в особый период, военное время и при чрезвычайных ситуациях, экономическая информация мобилизационного назначения, информация социально-экономического мониторинга), необходимой им для принятия решений в области безопасности, обороны, экономики, науки и техники, международных отношений, экологии, а также мобилизационной готовности.

Федеральные органы правительственной связи и информации в пределах своей компетенции разрабатывают, создают и используют специальные технические средства, а также обеспечивают их сохранность с целью реализации поставленных перед ними задач и возложенных на них обязанностей. Основные обязанности федеральных органов правительственной связи определены в ст. 10 Закона РФ «О федеральных органах правительственной связи и информации». К ним, в частности, отнесены обязанности по:

– обеспечению правительственной связью в местах постоянного или временного пребывания Президента РФ, Председателя Правительства РФ, Председателей палат Федерального Собрания РФ, Председателей высших юрисдикционных органов РФ;

– обеспечению правительственной связью, иными видами специальной связи государственные органы, высшее военное руководство и командование объединений Вооруженных Сил РФ, а также организации, в том числе банки;

– осуществлению разведывательной деятельности в сфере шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи;

– обеспечению высших органов государственной власти РФ, центральных органов федеральной исполнительной власти, Совета безопасности РФ специальной информацией;

– обеспечению безопасности правительственной связи РФ;

– координации на безвозмездной основе в интересах обеспечения сохранения государственной и иной охраняемой законом тайны деятельности организаций, независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности, в области разработки, производства и поставки шифровальных средств и оборудования специальной связью;

– участию в обеспечении защиты технических средств обработки, хранения и передачи секретной информации в учреждениях, находящихся за рубежом России, от ее утечки по техническим каналам.

– организации деятельности центральных органов

федеральной исполнительной власти, организаций, предприятий, банков по выявлению в технических средствах электронных устройств перехвата информации и обеспечении выявления этих устройств в особо важных помещениях и технических средствах, предназначенных для использования в органах государственной власти РФ;

– обеспечению в своей деятельности сохранности государственной и иной специально охраняемой законом тайны.

Федеральные органы правительственной связи и информации в целях реализации стоящих перед ними задач наделяются особыми правами, которые закреплены в ст. 11 Закона РФ «О федеральных органах правительственной связи и информации».

Указанные органы, в частности, имеют право:

– издавать нормативные акты, предписания в части организации, обеспечения функционирования и безопасности правительственной, шифрованной и иных видов специальной связи, а также безопасности информационно-аналитических сетей, комплексов технических средств, баз данных высших органов государственной власти и Совета безопасности РФ.

– получать на приоритетной основе полосы радиочастот для исключительного использования их радиосредствами правительственной связи на всей территории РФ, а также заключать договоры на аренду линий и каналов связи для обеспечения своей деятельности;

– налагать ограничения по согласованию с органами, ведающими распределением и назначением радиочастот, на использование радиоэлектронных средств любого назначения, если они работают с нарушением требований нормативных актов и создают радиопомехи работе средств правительственной связи;

– привлекать силы и средства связи Вооруженных Сил РФ (по согласованию с Генеральным штабом ВС РФ), центральных органов федеральной исполнительной власти для обеспечения специальной связью в чрезвычайных ситуациях;

– осуществлять разведывательную деятельность в сфере шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи с территории РФ и за ее пределами с использованием радиоэлектронных средств и методов;

– предоставлять информационные материалы органа внешней разведки Федерального агенства высшим органам государственной власти и Совету безопасности РФ;

– требовать и получать безвозмездно от центральных органов федеральной исполнительной власти, органов государственного управления субъектов РФ, государственных организаций, расположенных на территории РФ, независимо от их

ведомственной принадлежности, информацию в соответствии с утверждаемыми перечнями показателей и регламентом их представления и поручениями Президента РФ или Председателя Правительства РФ;

– определять порядок разработки, производства, реализации, эксплуатации шифровальных средств, а также предоставления услуг в области шифрования информации в РФ;

– осуществлять в пределах своей компетенции лицензирование и сертификацию деятельности в области шифрования информации, товаров и услуг;

– осуществлять государственный контроль за состоянием криптографической и инженерно-технической безопасности шифровальной связи в органах государственной власти субъектов РФ, в центральных органах федеральной исполнительной власти, в организациях, независимо от их ведомственной принадлежности, а также секретно-шифровальной работы в учреждениях, находящихся за рубежом РФ (кроме секретного делопроизводства в загранаппаратах Службы внешней разведки РФ);

– участвовать в определении порядка разработки, производства, реализации и эксплуатации технических средств обработки, хранения и передачи секретной информации, предназначенной для использования в учреждениях, находящихся за рубежом РФ.

Лица, оформленные на службу либо работу в федеральные органы правительственной связи и информации, которые по роду своей деятельности будут иметь доступ к сведениям, составляющим государственную или иную специально охраняемую законом тайну, проходят процедуру оформления допуска к указанным сведениям и несут ответственность в соответствии с законодательством РФ за нарушение порядка сохранения этих сведений. Сотрудникам федеральных органов правительственной связи и информации после прекращения их службы или работы в этих органах запрещается использовать, разглашать, распространять, передавать ставшие известными им сведения и приобретенные знания о государственных шифрах, методах разведывательной деятельности в сфере шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи, содержащие государственную или иную специально охраняемую законом тайну без разрешения Федерального агентства правительственной связи и информации.

§ 2. Государственное регулирование деятельности в области связи

Принципы и основные направления государственного регулирования деятельности в области связи. Регулирование деятельности в области связи является неотъемлемой функцией государства в силу особой значимости этой сферы для хозяйственного, оборонного и социально-культурного комплексов страны. Нормативно-правовую основу государственного регулирования составляет федеральное законодательство о связи, устанавливающее структуру управления этой деятельностью и основные направления государственного воздействия на ее различные участки.

Деятельность в области связи осуществляется на основе следующих принципов:

– равенства прав физических и юридических лиц на участие в деятельности в области связи и использовании ее результатов;

– сочетания интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

– свободы передачи сообщений по сетям и средствам электросвязи, свободы почтовых отправлений и транзита почты на всей территории Российской Федерации;

– соблюдения интересов пользователей связи;

– развития предпринимательства и ограничения монополистической деятельности в условиях существования различных форм собственности на сети и средства связи;

– обеспечения надежности и управляемости связью с учетом ее сетевых технологических особенностей на основе единых стандартов на территории России, в соответствии с рекомендациями Международного союза электросвязи и Всемирного почтового союза;

– обеспечения приоритета производства средств связи и применения в эксплуатации произведенных в России средств связи;

– внедрения мировых достижений в области связи, привлечения и использования иностранных материальных и финансовых ресурсов, передовой зарубежной техники и управленческого опыта;

– содействия расширению международного сотрудничества в области связи и развития всемирной связи;

– подотчетности и подконтрольности организаций связи федеральным органам исполнительной власти;

– высвобождения федеральных органов исполнительной власти в области связи от хозяйственных функций.

Перечисленные принципы получили свое развитие в Федеральном законе «О связи». Так, принцип равенства прав нашел, в частности, закрепление в ст. 17 и 27 Закона. Согласно указанным статьям на территории РФ предприятия связи создаются и функционируют на основе единства экономического пространства, многообразия форм собственности и в условиях конкуренции. Сети и средства связи могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной собственности, а также в собственности физических и юридических лиц. Все пользователи связи на территории РФ на равных условиях имеют право передавать сообщения по сетям электрической и почтовой связи. Принцип обеспечения надежности и управляемости связью детализирован в гл. III, ст. 28 и 31 Закона. В соответствии с ними операторы связи обязаны предоставлять пользователям услуги связи, соответствующие по качеству стандартам, техническим нормам, сертификатам и условиям договора. Защита прав пользователей связи на предоставление услуг электрической и почтовой связи надлежащего качества регулируется законодательством РФ.

В некоторых случаях и в строгом соответствии с законом реализация отдельных принципов деятельности в области связи может быть ограничена. Так, принцип равенства прав физических и юридических лиц на участие в деятельности в области связи, а также принцип свободы передачи сообщений подвергаются ограничению при чрезвычайных ситуациях и в условиях чрезвычайного положения. Во время стихийных бедствий, карантинов и других чрезвычайных ситуаций, предусмотренных законодательством РФ, уполномоченные на то государственные органы имеют право приоритетного использования, а также приостановки деятельности любых сетей и средств связи, независимо от ведомственной принадлежности и форм собственности. При этом убытки, понесенные негосударственными предприятиями связи, возмещаются за счет средств соответствующих бюджетов.

Государство, регулируя деятельность в области связи, устанавливает правила лицензирования деятельности и контроля за лицензируемой деятельностью, сертификации средств связи, использования радиочастотного спектра и орбитальных позиций спутников связи, тарифицирования услуг связи, размещения средств связи, формирования и ведения Реестра субъектов естественных монополий в области связи.

Одним из важнейших направлений государственного

воздействия в области связи является лицензирование деятельности в этой области. Рамочные правила лицензирования определены в ст. 15 Федерального закона «О связи»[166]. Этой статьей установлено, в частности, что деятельность физических и юридических лиц, связанная с предоставлением услуг связи, осуществляется на основании лицензии. Виды и сроки действия лицензий, условия их выдачи, приостановки или прекращения их действия регламентируются законодательством РФ. Выдача, изменение условий или продление сроков действия лицензий на право деятельности в области связи, а также прекращение действия лицензий производятся Министерством РФ по связи и информатизации в соответствии с Федеральным законом «О связи» и положением о лицензировании в области связи, утверждаемым Правительством РФ.

Выдача лицензий на деятельность в области связи для целей телерадиовещания, а также присвоение частот, занесенных в перечень частот, используемых и планируемых к использованию для целей телерадиовещания, осуществляются на основе лицензии на вещание без проведения конкурса Министерством РФ по связи и информатизации по заявлению физических и юридических лиц, владеющих, пользующихся и распоряжающихся средствами связи, используемыми для целей телерадиовещания либо имеющих намерение вступить в права владения, пользования и распоряжения указанными средствами.

Лицензии не требуются, если сеть: имеет внутрипроизводственное или технологическое назначение; используется для предоставления услуг связи исключительно для нужд управления, обороны, безопасности и охраны правопорядка; сосредоточена в одном комплексе помещений или нескольких комплексах, примыкающих друг к другу; установлена на автотранспортном средстве, судне, самолете или другом виде транспорта.

Законом установлено правило, согласно которому лицензии или любые предоставляемые ею права могут быть переданы полностью или частично одним юридическим лицом другому юридическому лицу, не иначе как после получения последним новой лицензии.

Контроль за соблюдением лицензиатами всех форм собственности условий осуществления деятельности в соответствии с лицензиями производится на основании Инструкции по контролю лицензируемой деятельности в области связи, утвержденной приказом Главного управления государственного надзора за связью в Российской Федерации от 3 марта 1999 г. № 11[167].

Следующим важным направлением государственного регулирования в области связи является сертификация средств связи. Под сертификацией понимается процедура подтверждения соответствия, посредством которой независимая от изготовителя и потребителя организация удостоверяет в письменной форме, что средства связи соответствуют установленным требованиям. Согласно ст. 16 Федерального закона «О связи» все средства связи, используемые во взаимоувязанной сети связи, подлежат обязательной проверке на соответствие установленным стандартам, иным нормам и техническим требованиям. Сертификация средств связи, за исключением радиоэлектронных средств, используемых Министерством обороны РФ, Министерством внутренних дел РФ, Федеральной службой безопасности РФ, Федеральной службой охраны РФ, Федеральной пограничной службой РФ, Службой внешней разведки РФ, Федеральным агентством правительственной связи и информации при Президенте РФ, а также средств электросвязи внутрипроизводственного и технологического назначения, не имеющих выхода на взаимоувязанную сеть, осуществляется Министерством РФ по связи и информатизации при помощи уполномоченных на то испытательных центров (лабораторий), аккредитованных в федеральных органах исполнительной власти в области стандартизации, метрологии и сертификации.

По завершении процедуры сертификации, осуществленной в соответствии с Законом РФ «О сертификации продукции и услуг», на каждый образец средств связи Министерством РФ по связи и информатизации выдается сертификат соответствия.

Сертификации могут подлежать и услуги связи, предоставляемые в сети общего пользования (добровольная сертификация).

Вопросы использования радиочастотного спектра и орбитальных позиций спутников связи традиционно относятся к компетенции государства. Эти вопросы составляют еще одно направление государственного регулирования в области связи. Согласно ст. 12 Федерального закона «О связи» регулирование использования радиочастотного спектра и орбитальных позиций спутников связи является исключительным правом государства. Правительством РФ обеспечивается разработка и реализация политики и процедур распределения радиочастотного спектра, эффективного использования радиочастот и орбитальных позиций спутников, устанавливаются порядок выделения радиочастот, особые условия разработки, проектирования, строительства, приобретения, эксплуатации и ввоза из-за границы радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств,

определяется комплекс мер по защите радиоприема от индустриальных радиопомех.

Средства связи, в том числе используемые для целей телерадиовещания, и иные технические средства, являющиеся источниками электромагнитного излучения, подлежат регистрации в порядке, установленном Правительством РФ.

В целях защиты установленного порядка использования радиочастотного спектра и орбитальных позиций спутников связи законодательством РФ могут устанавливаться ограничения на производство и ввоз в Российскую Федерацию радиоэлектронных средств, создающих ненормированные помехи функционированию электромагнитных систем[168].

Средства, сооружения связи, радиочастотный спектр и орбитальные позиции спутников связи находятся по защитой государства. Порядок такой защиты устанавливается Правительством РФ.

Лица, допустившие повреждение средств, сооружений связи, несанкционированное подключение к сетям и средствам связи, нарушение установленного порядка изготовления, приобретения, ввоза, использования и регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств, использование частот для работы радиоэлектронных средств всех назначений и высокочастотных устройств, а также создающие ненормированные помехи теле– и радиоприему, несут ответственность в порядке, установленном законодательством РФ.

Обращаясь к тарифицированию услуг связи, как одному из направлений государственного регулирования, следует отметить, что государством могут устанавливаться тарифы по отдельным видам услуг связи, оказываемых предприятиями связи только в случаях, предусмотренных законодательством РФ (абз. 2 ст. 21 Федерального закона «О связи», абз. 2 ст. 17 Федерального закона «О почтовой связи»). По общему правилу тарифы на услуги связи устанавливаются на договорной основе. На основе договоров определяется и плата за межсетевые соединения.

Органы государственной власти субъектов РФ могут устанавливать регулируемые и льготные тарифы с возмещением недополученных доходов организациям почтовой связи за счет средств бюджетов соответствующих субъектов РФ. Порядок возмещения организациями почтовой связи доходов, недополученных в результате применения регулируемых и льготных тарифов, определяется Правительством РФ.

Свою специфику имеют и устанавливаемые государством правила, определяющие порядок размещения средств связи. Для обеспечения нужд связи, радиовещания, телевидения,

информатики важную роль играют так называемые земли связи, радиовещания, телевидения, информатики, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) объектов связи. Согласно п. 2 ст. 91 Земельного кодекса РФ[169] в целях обеспечения связи (кроме космической связи), радиовещания, телевидения, информатики могут предоставляться земельные участки для размещения объектов соответствующих инфраструктур, включая:

– эксплуатационные предприятия связи, на балансе которых находятся радиорелейные, воздушные, кабельные линии связи и соответствующие полосы отчуждения;

– кабельные, радиорелейные и воздушные линии связи и линии радиофикации на трассах кабельных и воздушных линий связи и радиофикации и соответствующие охранные зоны линий связи;

– подземные кабельные и воздушные линии связи и радиофикации и соответствующие охранные зоны линий связи;

– наземные и подземные необслуживаемые усилительные пункты на кабельных линиях связи и соответствующие охранные зоны;

– наземные сооружения и инфраструктуру спутниковой связи.

Размеры земельных участков, в том числе охранных зон и просек, определяются в соответствии с нормами отвода земель и проектно-технической документацией.

Так, согласно Правилам охраны линий и сооружений связи, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 9 июня 1995 г. № 578[170] устанавливаются охранные зоны на трассах кабельных и воздушных линий связи и радиофикации:

– для подземных кабельных и воздушных линий связи и радиофикации – участок вдоль этих линий, определяемый параллельными прямыми, отстоящими от трассы подземного кабеля или от крайних проводов воздушных линий на определенном расстоянии с каждой стороны;

– для морских кабельных линий связи и кабельной связи при переходах через судоходные и сплавные реки, озера, водохранилища и каналы устанавливается участок водного пространства на всей глубине от поверхности до дна, заключенного между параллельными плоскостями, отстоящими от трассы морского кабеля на определенном (безопасном) расстоянии и от трассы кабеля при переходах через реки, озера, водохранилища и каналы – так же на безопасном расстоянии с каждой стороны;

– для наземных и подземных необслуживаемых усилительных пунктов на кабельных линиях связи выделяется участок земли,

определяемый от усилительных пунктов или от границы их обвалования.

Границы охранных зон на трассах морских и других подводных кабелей связи отмечаются сигнальными знаками в местах их выхода на берег. В лесных массивах и зеленых насаждениях для воздушных линий связи и радиофикации создаются просеки, которые, как правило, имеют ширину, равную средней высоте насаждений. На трассах радиорелейных линий связи определяются участки, где запрещено возводить здания и сооружения, сажать деревья во избежание их экранирующего воздействия. Расположение и границы таких участков предусматриваются в проектах на строительство.

Физические и юридические лица, занимающиеся деятельностью по предоставлению услуг связи, вправе осуществлять в установленном порядке строительство зданий и сооружений связи на предоставленных для этих целей земельных участках, строительство сооружений связи на крышах зданий, столбовых опорах, мостах, в коллекторах, туннелях метрополитена и железных дорог и на других инженерных объектах, а также устанавливать и обслуживать аппаратуру связи по согласованию с собственниками, землепользователями участков, собственниками зданий, сооружений. При этом собственники недвижимости, землепользователи, арендаторы могут отказать предприятиям связи в производстве работ по сооружению объектов связи только по основаниям, предусмотренным законами и иными правовыми актами, принимаемыми в РФ.

Перенос или переустройство сооружений связи, вызываемые новым строительством, расширением, реконструкцией отдельных зданий и населенных пунктов, дорог и мостов, освоением новых земель, переустройством систем мелиорации, разработкой полезных ископаемых, производится заказчиком строительства за свой счет в соответствии со стандартами и по техническим условиям владельцев или пользователей сетей и средств связи.

Тарифная политика государства в области связи тесно связана с вопросами поддержки добросовестной конкуренции при предоставлении услуг связи. В области связи так же как и в ряде иных сфер хозяйствования существуют субъекты (юридические лица), занятые предоставлением услуг в условиях естественной монополии. Поэтому одной из функций государственных органов является функция формирования и ведения Реестра субъектов естественных монополий в области связи, в отношении которых осуществляются государственное регулирование и контроль. Правила формирования и ведения Реестра субъектов

естественных монополий в области связи установлены Положением о Реестре, утвержденным приказом Министерства РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства от 15 ноября 2001 г. № 1184[171]. Согласно названному Положению в Реестр включаются субъекты естественных монополий (юридические лица, независимо от организационно-правовой формы и форм собственности), занимающиеся осуществлением деятельности в сфере предоставления услуг общедоступной электрической и почтовой связи, тарифы (цены) на которые регулируются (устанавливаются) Министерством РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства. Реестр является перечнем субъектов естественных монополий в области связи, содержащим информацию о них, зафиксированную на бумажном и магнитном носителях. Он формируется и ведется Министерством РФ по антимонопольной политике по разделам услуг почтовой связи и услуг электрической связи. Важным направлением государственного регулирования деятельности в области связи является планирование развития системы связи. Основным документом нормативно-технического плана, регламентирующим названное направление выступает Руководящий документ «Основные положения развития Взаимоувязанной сети связи Российской Федерации на перспективу до 2005 года», утвержденный решением Государственной комиссии по электросвязи от 20 декабря 1995 г. № 140[172]. Руководящий документ определяет состав, принципы построения и функционирования Взаимоувязанной сети России и входящих в нее сетей и систем электросвязи.

Органы государственного управления в области связи. Управление деятельностью в области связи осуществляется федеральными органами исполнительной власти в области связи, объединенными в единую систему. Согласно ст. 11 Федерального закона «О связи» задачами указанных органов являются:

– разработка предложений по государственной политике в области связи и обеспечение ее реализации, общее регулирование в области связи;

– межотраслевая координация на коллективной основе функционирования и развития электросвязи;

– организация и обеспечение государственного надзора и контроля за деятельностью в области связи;

– разработка предложений по государственной политике в области распределения и использования радиочастотного спектра и обеспечение их реализации;

– разработка проектов программ развития в области почтовой

связи и обеспечение их реализации.

Ведущая роль в системе федеральных органов исполнительной власти в области связи принадлежит Министерству РФ по связи и информатизации, Положение о котором утверждено Постановлением Правительства РФ от 28 марта 2000 г. № 265[173]. Согласно названному Положению Министерство РФ по связи и информатизации (Минсвязи России) является органом, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в области связи (электрической и почтовой) и информатизации, а также координацию в этой сфере деятельности иных федеральных органов исполнительной власти. Минсвязи России осуществляет руководство службой государственного надзора за деятельностью в области связи и информатизации, а также управление находящимися в его ведении государственными предприятиями и учреждениями. На Минсвязи России возложен ряд задач, в том числе разработка и реализация государственной политики в области электросвязи, почтовой связи и информатизации, государственный надзор за деятельностью в области связи и информатизации, обеспечение работы государственных комиссий по электросвязи, радиочастотам и информатизации.

В составе Минсвязи России функционирует Департамент по надзору за связью и информатизацией, который организует проведение надзорных работ и приемку объектов связи, а также осуществляет руководство управлениями по надзору за связью и информатизацией в субъектах РФ.

При Минсвязи РФ созданы Государственная комиссия по радиочастотам, Государственная комиссия по информатизации, Государственная комиссия по электросвязи, которые действуют на основании Постановления Правительства РФ от 15.04.2000 г. № 346 «Об утверждении положений о Государственной комиссии по радиочастотам, Государственной комиссии по электросвязи и Государственной комиссии по информатизации при Министерстве РФ по связи и информатизации»[174].

В систему Минсвязи России, кроме того, входят региональные управления госнадзора за связью, управления федеральной почтовой связи в субъектах РФ, предприятия и учреждения.

При Минсвязи России образована государственная радиочастотная служба. Положение о ней утверждено Постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2000 г. № 1002[175]. Данная служба представляет собой единую систему организаций, осуществляющих регулирование использования радиочастот и радиоэлектронных средств (высокочастотных устройств) гражданского применения с учетом обеспечения их

электромагнитной совместимости, в том числе с радиоэлектронными средствами иного применения в РФ. Радиочастотная служба в соответствии с возложенными на нее задачами регулирует использование радиочастот и радиоэлектронных средств (высокочастотных устройств) юридическими лицами независимо от организационно-правовой формы и ведомственной принадлежности и физическими лицами, подавшими заявки на использование радиочастотных и радиоэлектронных средств гражданского применения или использующими указанные средства на территории РФ.

В области Федеральной фельдъегерской связи головным органом государственного управления выступает Государственная фельдъегерскую служба РФ, которая обеспечивает федеральную фельдъегерская связь в России и действует на основании Указа Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1485 «О Государственной фельдъегерской службе Российской Федерации» и Постановления Правительства РФ от 21 ноября 2000 г. № 869 «Вопросы государственной фельдъегерской службы Российской Федерации»[176]. В систему органов федеральной фельдъегерской связи, помимо Государственной службы входят управления Государственной фельдъегерской службы по федеральным округам, управления, отделы и отделения Государственной фельдъегерской службы в столицах и административных центрах субъектов РФ, городах федерального значения, отделы и отделения Государственной фельдъегерской службы в других городах РФ, а также на промышленных и военных объектах, имеющих особо важное государственное значение.

Федеральные органы правительственной связи и информации возглавляются Федеральным агентством правительственной связи и информации при Президенте РФ (ФАПСИ). ФАПСИ находится в непосредственном ведении Президента РФ и является центральным органом федеральной исполнительной власти, который осуществляет государственное регулирование и межотраслевую координацию по предметам его ведения, организует и непосредственно руководит работой по направлениям деятельности федеральных органов правительственной связи и информации, издает нормативные акты, обязательные для исполнения в системе органов правительственной связи.

Глава X
Правовое регулирование отношений в сфере охраны государственной тайны

Дополнительная литература

Копылов В. А. Информационное право: Учебник. М., 2002. С. 362–382; *Сумин А. А.* Комментарий к Закону Российской Федерации «О государственной тайне». М., 2001.

§ 1. Понятие государственной тайны, состав и принципы формирования сведений, подлежащих засекречиванию

Понятие государственной тайны и общие сведения о системе ее защиты. Институт государственной тайны является одним из важнейших инструментов, с помощью которых обеспечивается безопасность государства и достигается защищенность национальных интересов страны. Как специфический инструмент обеспечения безопасности институт государственной тайны, прежде всего, правовой инструмент, системно взаимодействующий с организационными и техническими мероприятиями специального характера. Будучи правовым инструментом, указанный институт конституируется федеральным законом, что свидетельствует о движении нашей страны по пути строительства правового государства. Легальное определение государственной тайны сформулировано в ст. 2 Закона РФ «О государственной тайне»[177] через призму понятия безопасности Российской Федерации. В соответствии с названной статьей под государственной тайной понимаются защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации.

В целях защиты указанных категорий сведений формируется система защиты государственной тайны, представляющая собой совокупность органов защиты государственной тайны, используемых ими средств и методов защиты сведений и их носителей, а также мероприятий, проводимых названными органами и направленных на предотвращение утечки информации и несанкционированного доступа к ней.

Согласно ст. 20 Закона РФ «О государственной тайне» к органам защиты государственной тайны относятся:

– Межведомственная комиссия по защите государственной тайны;

– Федеральная служба безопасности РФ;

– Министерство обороны РФ;

– Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте РФ;

– Служба внешней разведки РФ;

– Государственная техническая комиссия при Президенте РФ;

– Органы государственной власти, предприятия, учреждения и организации и их структурные подразделения по защите государственной тайны.

Межведомственная комиссия представляет собой коллегиальный орган, основной функцией которого является координация деятельности органов государственной власти (федеральных и региональных) по защите государственной тайны в интересах разработки и выполнения государственных программ, нормативных и методических документов, обеспечивающих реализацию законодательства РФ о государственной тайне.

Функции межведомственной комиссии по защите государственной тайны и ее надведомственные полномочия реализуются в соответствии с Указом Президента РФ от 20 января 1996 г. № 71 «Вопросы Межведомственной комиссии по защите государственной тайны»[178]. Организационно-техническое обеспечение деятельности Межведомственной комиссии осуществляет центральный аппарат Государственной технической комиссии при Президенте РФ, в котором имеется структурное подразделение для выполнения этих функций.

Органы федеральной исполнительной власти (ФСБ РФ, МО РФ, ФАПСИ, СВР РФ, и их органы на местах организуют и обеспечивают защиту государственной тайны в соответствии с функциями, возложенными на них законодательством РФ. Главнейшие из этих функций определены в Федеральном законе «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации»[179].

Государственная техническая комиссия при Президенте РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим межотраслевую координацию и функциональное регулирование деятельности по обеспечению защиты (некриптографическими методами) информации, содержащей сведения, составляющие государственную или служебную тайну, от ее утечки по техническим каналам, от несанкционированного доступа к ней, от специальных воздействий на информацию в целях ее уничтожения, искажения и блокирования и по противодействию техническим средствам разведки на территории РФ, а так же единую государственную научно-техническую политику в области защиты информации при разработке, производстве, эксплуатации и утилизации неинформационных излучающих комплексов, систем и устройств. Гостехкомиссия РФ организует деятельность государственной системы защиты информации в РФ от технических разведок и от ее утечки по техническим каналам. Гостехкомиссия РФ действует на основании Положения о Государственной технической

комиссии при Президенте РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 19 февраля 1999 г. № 212[180].

Органы государственной власти и организации обеспечивают защиту сведений, составляющих государственную тайну, в соответствии с возложенными на них задачами и в пределах своей компетенции, определенной положениями о них либо уставами. Ответственность за организацию защиты сведений, составляющих государственную тайну, в органах государственной власти и организациях возлагается на их руководителей. В зависимости от объема работ с использованием сведений, составляющих государственную тайну, в органах государственной власти и в организациях создаются структурные подразделения по защите государственной тайны.

Защита государственной тайны в силу прямого указания Закона (ч. 5 ст. 20 Закона РФ «О государственной тайне») является видом основной деятельности органа государственной власти или организации.

Под средствами защиты информации, являющимися составной частью системы защиты государственной тайны, понимаются технические, криптографические, программные и другие средства, предназначенные для защиты сведений, составляющих государственную тайну, средства, в которых они реализованы, а также средства контроля эффективности защиты информации.

В качестве носителей сведений, составляющих государственную тайну, действующее законодательство признает материальные объекты, в том числе физические поля, в которых сведения, составляющие государственную тайну, находят свое отображение в виде символов, образов, сигналов, технических решений и процессов. Указанное понимание носителя сведений исключает применение данного термина к физическим лицам, имеющим доступ к сведениям, составляющим государственную тайну.

Состав и принципы формирования сведений, составляющих государственную тайну. Основополагающим элементом государственной тайны по действующему законодательству выступают защищаемые государством отдельные категории сведений, перечень которых сгруппирован в ст. 5 Закона РФ «О государственной тайне» по важнейшим направлениям деятельности государства. Понятие перечня сведений, составляющих государственную тайну, занимает исключительно важное место в процессе конституирования института информации, режим которой определяется как государственная тайна. Поэтому не случайно законодатель

посвящает этому перечню специальный раздел Закона РФ «О государственной тайне».

Под перечнем сведений, составляющих государственную тайну, понимается совокупность категорий сведений, в соответствии с которыми сведения относятся к государственной тайне и засекречиваются на основаниях и в порядке, установленных федеральным законодательством. Категории сведений связаны с конкретными областями деятельности государства. Так, в состав сведений в военной области (военная тайна) включены, в частности, сведения о содержании стратегических и оперативных планов, документов боевого управления по подготовке и проведению операций, стратегическому, оперативному и мобилизационному развертыванию Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов; о планах строительства Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск Российской Федерации, о направлениях развития вооружения и военной техники, о содержании и результатах выполнения целевых программ, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по созданию и модернизации образцов вооружения и военной техники; о разработке, технологии, производстве, об объемах производства, о хранении, об утилизации ядерных боеприпасов; о тактико-технических характеристиках и возможностях боевого применения образцов вооружения и военной техники; о дислокации, назначении, степени готовности, защищенности режимных и особо важных объектов, об их проектировании, строительстве и эксплуатации; о дислокации, действительных наименованиях, об организационной структуре, о вооружении, численности войск и состоянии их боевого обеспечения.

К составу сведений в области экономики, науки и техники, подлежащих нахождению их в режиме государственной тайны, отнесены, в частности, сведения о содержании планов подготовки Российской Федерации и ее отдельных регионов к возможным военным действиям, о мобилизационных мощностях промышленности по изготовлению и ремонту вооружения и военной техники; об использовании инфраструктуры Российской Федерации в целях обеспечения обороноспособности и безопасности государства; об объемах, о планах (заданиях) государственного оборонного заказа, о выпуске и поставках (в денежном или натуральном выражении) вооружения, военной техники и другой оборонной продукции; о достижениях науки и техники, о научно-исследовательских, об опытно-конструкторских, о проектных работах и технологиях, имеющих

важное оборонное или экономическое значение, влияющих на безопасность государства.

К сведениям в области внешней политики и экономики отнесены, в частности, сведения о внешнеполитической, внешнеэкономической деятельности Российской Федерации, преждевременное распространение которых может нанести ущерб безопасности государства; о финансовой политике в отношении иностранных государств (за исключением обобщенных показателей по внешней задолженности), а также о финансовой или денежно-кредитной деятельности, преждевременное распространение которых может нанести ущерб безопасности государства.

К сведениям, составляющим государственную тайну в области разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, в частности, отнесены: сведения о силах, средствах, об источниках, о методах, планах и результатах этих видов деятельности, а также данные о финансировании этой деятельности; о лицах, сотрудничающих или сотрудничавших на конфиденциальной основе с органами, осуществляющими разведывательную, контрразведывательную и оперативно-розыскную деятельность; о системе президентской, правительственной, шифрованной, в том числе кодированной и засекреченной, связи, о шифрах, о методах и средствах анализа шифровальных средств и средств специальной защиты, об информационно-аналитических системах специального назначения; о методах и средствах защиты секретной информации; о подготовке кадров, раскрывающие мероприятия, проводимые в целях обеспечения безопасности государства.

Приведенный выше перечень сведений является весьма обобщенным, но он составляет ту основу, на фундаменте которой формируются более детальные составы сведений, относимых в установленном порядке к информации, находящейся в режиме государственной тайны.

На основе базового перечня сведений, составляющих государственную тайну, сформулированного в ст. 5 Закона РФ «О государственной тайне», и в соответствии с п. 2. ст. 4 названного Закона Президент РФ утверждает подробный Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, в котором помимо собственно сведений указываются государственные органы, наделенные полномочиями по их распоряжению[181]. Данный Перечень периодически и по мере надобности пересматривается в соответствии с принципами отнесения сведений к государственной тайне и засекречивания этих сведений.

Указанные принципы нашли свое закрепление в ст. 6 Закона

РФ «О государственной тайне». К ним отнесены принципы законности, обоснованности и своевременности.

Под законностью отнесения сведений к государственной тайне понимается соответствие засекречиваемых сведений законодательству РФ о государственной тайне и, в частности, перечню сведений, составляющих государственную тайну.

Обоснованность отнесения сведений к государственной тайне и их засекречивания заключается в установлении путем экспертной оценки целесообразности засекречивания конкретных сведений, вероятных экономических и иных последствий этого акта, исходя из баланса жизненно важных интересов государства, общества и граждан.

Своевременность отнесения сведений к государственной тайне и их засекречивания состоит в установлении ограничений на распространение этих сведений с момента их получения (разработки) или заблаговременно.

§ 2. Отнесение сведений к государственной тайне, их засекречивание и рассекречивание

Отнесение сведений к государственной тайне. По общему правилу, сформулированному в ст. 9 Закона РФ «О государственной тайне», отнесение сведений к государственной тайне осуществляется в соответствии с законом, исходя из их отраслевой, ведомственной или программно-целевой принадлежности. Отнесение сведений к государственной тайне представляет собой строго регламентированный процесс, в основу которого положено применение Перечня сведений, составляющих государственную тайну, и Перечня должностных лиц, наделенных полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне[182].

Утверждению Перечня сведений, которые отнесены к государственной тайне Президентом РФ, подлежащего открытому опубликованию, предшествуют две стадии.

На первой стадии руководители органов государственной власти в соответствии с Перечнем должностных лиц, наделенных полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне, руководствуясь Перечнем сведений, составляющих государственную тайну (ст. 5 Закона РФ «О государственной тайне»), принимают решения о целесообразности отнесения конкретных сведений к государственной тайне и направляют свои предложения в Межведомственную комиссию по защите государственной тайны. При этом указанные руководители несут персональную ответственность за принятые ими решения.

На второй стадии Межведомственная комиссия, руководствуясь Перечнем сведений, составляющих государственную тайну, на основании предложений органов государственной власти формирует Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, который представляется в установленном порядке на утверждение Президента РФ.

Засекречивание сведений, отнесенных к государственной тайне. Органами государственной власти, руководители которых наделены полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне, в соответствии с Перечнем сведений, отнесенных к государственной тайне, разрабатываются развернутые перечни сведений, подлежащих засекречиванию. В эти перечни включаются согласно ведомственной или отраслевой специфике, конкретные сведения, полномочиями по

распоряжению которыми наделены соответствующие органы государственной власти, и устанавливается степень их секретности. В рамках целевых программ по разработке и модернизации образцов вооружения и военной техники, опытно-конструкторских и научно-исследовательских работ по решению заказчиков этих образцов и работ могут разрабатываться отдельные перечни сведений, подлежащих засекречиванию. Целесообразность их засекречивания определяется содержанием перечней. Данные перечни утверждаются соответствующими руководителями органов государственной власти.

Должностные лица, наделенные полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне, вправе принимать решения о засекречивании информации, находящийся в «собственности» организаций и граждан, если эта информация включает сведения, перечисленные в Перечне сведений, отнесенных к государственной тайне.

Засекречивание указанной информации осуществляется по представлению «собственников» информации или соответствующих органов государственной власти.

Материальный ущерб, нанесенный «собственнику» информации в связи с ее засекречиванием, возмещается государством в размерах, определяемых в договоре между органом государственной власти, в распоряжение которого переходит эта информация, и ее «собственником». В договоре должны быть предусмотрены обязательства «собственника» информации по ее нераспространению. При отказе «собственника» информации от подписания договора он предупреждается об ответственности за несанкционированное распространение сведений, составляющих государственную тайну, в соответствии с действующим законодательством.

Предлагаемая законодателем в ст. 10 Закона РФ «О государственной тайне» схема ограничения так называемых прав «собственности» организаций и граждан на информацию в связи с ее засекречиванием не может быть признана юридически корректной, хотя и получила поддержку, и даже обоснование в отдельных публикациях. Так, А. А. Сумин, опираясь на изначально неверный тезис, отождествляющий сведения, составляющие государственную тайну, с интеллектуальной собственностью и, следовательно, являющихся объектом исключительных прав, полагает, что в данном случае имеет место изъятие из общего правила об использовании объектов исключительных прав только с согласия правообладателя[183]. Как известно, авторское право охраняет не все объективно новые творческие результаты, а лишь те из них, которые являются

оригинальными, т. е. уникальными и не повторяющимися при параллельном творчестве. Что касается другой группы объектов исключительных прав – объектов промышленной собственности, то для их признания в качестве охраняемых необходима процедура проверки их соответствия установленным критериям. Поэтому далеко не все сведения, подлежащие засекречиванию, могут даже в потенции выступать в качестве объектов исключительного права. Но это не главное. Главное заключается в том, что засекречивание – это альтернативный установлению юридической монополии (установлению режима исключительных прав) способ защиты информации. Наличие одного из них исключает применение другого.

Представляется, что законодатель, формулируя нормы ст. 10 Закона РФ «О государственной тайне», должен был говорить не о праве «собственности» на информацию (информация – это не имущество, а в собственности граждан и юридических лиц согласно ст. 213 ГК РФ может находиться имущество), а о праве собственности на носители сведений, составляющих государственную тайну.

Вернемся, однако, к процедурным вопросам засекречивания. Общие правила засекречивания сведений и их носителей определены в ст. 11 Закона РФ «О государственной тайне», а конкретные механизмы засекречивания установлены Правилами отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 4 сентября 1995 г. № 870[184].

Основанием для засекречивания сведений, полученных (разработанных) в результате управленческой, производственной, научной и иных видов деятельности органов государственной власти, организаций, является их соответствие действующим в данных органах, в данных организациях перечням сведений, подлежащих засекречиванию. При засекречивании этих сведений их носителям присваивается соответствующий гриф секретности и наносятся реквизиты, включающие следующие данные:

– о степени секретности («особой важности», «совершенно секретно», «секретно») содержащихся в носителе сведений со ссылкой на соответствующий пункт действующего в данном органе государственной власти, организации перечня сведений, подлежащих засекречиванию;

– об органе государственной власти, организации, осуществивших засекречивание;

– о регистрационном номере;

– о дате или условиях рассекречивания сведений либо о

событии, после наступления которого сведения будут рассекречены.

При невозможности нанесения таких реквизитов (что чаще всего и бывает на практике) на носитель эти данные указываются в сопроводительной документации на носитель. Если носитель содержит составные части с различными степенями секретности, каждой из этих составных частей присваивается гриф секретности, соответствующий тому грифу, который присваивается его составной части, имеющей высшую для данного носителя степень секретности сведений.

Помимо названных реквизитов, на носителе и (или) в сопроводительной документации к нему могут проставляться дополнительные отметки информативно-предупредительного характера, вид и порядок проставления которых определяются нормативными документами, утверждаемыми Правительством РФ.

Для случая невозможности идентификации полученных (разработанных) сведений со сведениями, содержащимися в действующих перечнях сведений, подлежащих засекречиванию, действующим законодательством предусмотрен институт предварительного засекречивания. Он используется в процессе появления новой информации, содержание которой предположительно подлежит засекречиванию, но не оформлено локальным перечнем. В данном случае должностные лица органов государственной власти, организаций обязаны обеспечить предварительное засекречивание полученных (разработанных) сведений в соответствии с предполагаемой степенью секретности и в месячный срок направить в адрес должностного лица, утвердившего тот или иной (по подведомственности) локальный перечень сведений, подлежащих засекречиванию, предложения по его дополнению либо изменению. При этом должностные лица, утвердившие действующий перечень, обязаны в течение трех месяцев организовать экспертную оценку поступивших предложений и принять решение по дополнению (изменению) действующего перечня или снятию предварительно присвоенного грифа секретности.

Срок засекречивания сведений, составляющих государственную тайну, не должен превышать 30 лет. В исключительных случаях этот срок может быть продлен по заключению Межведомственной комиссии по защите государственной тайны.

Рассекречивание сведений, составляющих государственную тайну, и их носителей. Рассекречивание

сведений, составляющих государственную тайну, представляет собой регламентированную процедуру снятия ранее введенных в предусмотренном законодательством о государственной тайне порядке ограничений на их распространение и на доступ к их носителям.

Статья 13 Закона РФ «О государственной тайне» содержит исчерпывающий перечень оснований, по которым сведения, составляющие государственную тайну, могут быть рассекречены. Такими основаниями являются:

– взятие на себя Российской Федерацией международных обязательств по открытому обмену сведениями, составляющими в Российской Федерации государственную тайну;

– изменение объективных обстоятельств, вследствие которого дальнейшая защита сведений, составляющих государственную тайну, является нецелесообразной.

Действующим законодательством сформулировано требование о регулярном пересмотре перечней сведений, подлежащих засекречиванию. Это требование обращено к органам государственной власти, руководители которых наделены полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне. Данные органы обязаны периодически, но не реже чем каждые 5 лет, пересматривать содержание действующих в органах государственной власти, на предприятиях, в учреждениях и организациях перечней сведений, подлежащих засекречиванию, в части обоснованности засекречивания сведений и их соответствия установленной ранее степени секретности.

Правом изменения действующих в органах государственной власти и организациях перечней сведений, подлежащих засекречиванию, наделены утвердившие их руководители. Последние несут персональную ответственность за обоснованность принятых ими решений по рассекречиванию сведений. Межведомственная комиссия по защите государственной тайны наделена правом приостанавливать и опротестовывать решения указанных руководителей, связанные с изменением перечня сведений, отнесенных к государственной тайне. В любом случае решения по изменению действующих перечней необходимо согласовать с Межведомственной комиссией. Поэтому их вступление в силу зависит от наличия либо отсутствия подобного согласования.

Примером акта рассекречивания сведений, составляющих государственную тайну, является Указ Президента РФ от 22 января 2001 г., № 61 которым был рассекречен Указ Президента РФ от 23 сентября 1999 г. № 1255с «О мерах по повышению

эффективности контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации» (за исключением п. 11), предписывающий создать Оперативный штаб по управлению контртеррористическими операциями на территории Северо-Кавказского региона РФ и образовать Объединенную группировку войск (сил) по проведению названных операций[185].

Специальный порядок рассекречивания носителей сведений, составляющих государственную тайну, определен в ст. 14 Закона РФ «О государственной тайне». Согласно названной статье, носители сведений, составляющих государственную тайну, рассекречиваются не позднее сроков, установленных при их засекречивании. Из этого правила сделаны два изъятия, касающиеся досрочного рассекречивания носителей и продления первоначально установленных сроков их засекречивания.

Основанием досрочного рассекречивания является изменение положений действующих перечней носителей сведений, составляющих государственную тайну, в результате которого дальнейшая защита носителей является нецелесообразной.

Продление первоначально установленных сроков засекречивания носителей сведений допускается лишь в исключительных случаях. Продление сроков, на которые засекречены сведения, осуществляется по решению руководителя органа государственной власти или организации на основании заключения экспертной комиссии, назначаемой соответствующим уполномоченным руководителем. Общий предельный срок действия режима секретности в отношении носителей сведений, составляющих государственную тайну, не должен превышать срока засекречивания сведений, т. е. 30 лет. В противном случае необходимо заключение Межведомственной комиссии по защите государственной тайны.

Руководители органов государственной власти и организаций имеют право рассекречивания носителей сведений, необоснованно засекреченных подчиненными им должностными лицами. В то же время, по смыслу закона, полномочия названных руководителей не распространяются на случаи досрочного рассекречивания правомерно засекреченных носителей и продления сроков их засекречивания.

Руководители государственных архивов РФ наделяются полномочиями по рассекречиванию носителей сведений, составляющих государственную тайну, находящихся на хранении в закрытых фондах этих архивов. Правом наделения руководителей государственных архивов подобными полномочиями обладают организации, передавшие в архив

носители сведений, составляющих государственную тайну (организации-фондообразователи) или их правопреемники. В случае ликвидации организации-фондообразователя и отсутствия ее правопреемника вопрос о порядке рассекречивания носителей сведений рассматривается Межведомственной комиссией по защите государственной тайны.

Граждане, организации и органы государственной власти РФ имеют право на обращение в соответствующие органы государственной власти, организации, в том числе в государственные архивы с запросом о рассекречивании сведений, отнесенных к государственной тайне. Эти органы и организации обязаны в течение трех месяцев, с момента получения запроса, рассмотреть его и дать мотивированный ответ.

Если орган или организация, получившие запрос, неправомочны решить вопрос о рассекречивании запрашиваемых сведений, то запрос в месячный срок с момента его поступления передается в орган государственной власти, наделенный такими полномочиями, либо в Межведомственную комиссию по защите государственной тайны, о чем уведомляются лица, подавшие запрос.

Обоснованность отнесения сведений к государственной тайне может быть обжалована в суде. При признании последним необоснованности засекречивания сведений эти сведения подлежат рассекречиванию в порядке, установленном Законом РФ «О государственной тайне».

§ 3. Распоряжение сведениями, составляющими государственную тайну

Распоряжение сведениями, составляющими государственную тайну, осуществляется посредством их передачи между субъектами, круг которых, а равно и основания передачи очерчены в Законе РФ «О государственной тайне». Согласно разделу V названного Закона передача сведений, составляющих государственную тайну, возможна путем:

– взаимной передачи сведений органами государственной власти и организациями;

– передачи сведений в связи с выполнением совместных и других работ;

– передачи сведений другим государствам.

Под взаимной передачей сведений, составляющих государственную тайну, понимается передача секретной информации, осуществляемая органами государственной власти и организациями, не состоящими в отношениях подчиненности и не выполняющими совместных работ, с санкции органа государственной власти, в распоряжении которого находятся эти сведения. Органы государственной власти, наделяемые полномочиями по распоряжению сведениями, отнесенными к государственной тайне, определены Указом Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203 (с последующими изменениями)[186]. Так, полномочиями по распоряжению сведениями, раскрывающими достижения атомной науки и техники, имеющими важное оборонное и экономическое значение или определяющими качественно новый уровень возможности создания вооружения и военной техники и(или) принципиально новых изделий и технологий, наделены Минатом России, Минобороны России, Минэкономразвития России в рамках их компетенции, определенной положением о конкретном государственном органе.

Передача сведений может осуществляться различными способами, например, с помощью услуг федеральной фельдъегерской связи или путем сдачи носителя сведений по акту приема-передачи, оформленному в установленном порядке.

Органы государственной власти и организации, запрашивающие сведения, составляющие государственную тайну, обязаны создать условия, обеспечивающие защиту этих сведений. При этом руководители запрашивающей стороны несут персональную ответственность за несоблюдение установленных

ограничений по ознакомлению со сведениями, составляющими государственную тайну. Обязательным условием для взаимной передачи подобного рода сведений органам государственной власти и организациям является наличие у них лицензий на проведение работ со сведениями соответствующей степени секретности.

Под передачей сведений, составляющих государственную тайну, в связи с выполнением совместных и других работ, понимается передача секретной информации заказчиком этих работ организациям или гражданам, осуществляемая с разрешения органа государственной власти, в распоряжении которого находятся соответствующие сведения. Эти сведения подлежат передаче только в объеме, необходимом для выполнения заказанных работ.

До передачи сведений, составляющих государственную тайну, заказчик обязан убедиться в наличии у исполнителей работ – организаций лицензий на проведение работ с использованием сведений соответствующей степени секретности, а у граждан – соответствующего допуска.

Организациям, в том числе и негосударственных форм собственности, при проведении совместных и других работ, например, в рамках государственных заказов, и возникновении в связи с этим необходимости в использовании сведений, составляющих государственную тайну, предоставлено право заключения договоров об оказании услуг структурными подразделениями по защите государственной тайны, которые созданы в государственных организациях. В данном случае в лицензиях на проведение работ с использованием сведений, составляющих государственную тайну обеих договаривающихся сторон, делается соответствующая отметка.

В договорах на проведение совместных и других работ должны быть предусмотрены взаимные обязательства сторон по обеспечению сохранности сведений, составляющих государственную тайну, как в процессе проведения работ, так и по их завершении, а также условия финансирования работ (услуг) по защите указанных сведений. Организация контроля за эффективностью других работ возлагается на заказчика этих работ в соответствии с условиями заключенного сторонами договора.

При нарушении исполнителем обязательств по защите государственной тайны, взятых им на себя по договору, заказчик вправе приостановить выполнение заказа до устранения нарушений, а при повторных нарушениях – поставить вопрос об аннулировании заказа и лицензии на проведение работ с

использованием сведений соответствующей степени секретности и о привлечении виновных лиц к ответственности. При этом материальный ущерб, причиненный исполнителем государству в лице заказчика, подлежит взысканию в соответствии с нормами гражданского законодательства.

Под передачей сведений, составляющих государственную тайну, другим государствам понимается передача секретной информации другому государству (доведение ее до иностранного государства или уполномоченного им представителя) каким-либо способом (передача, пересылка, ознакомление, осуществление доступа). Решение о передаче сведений, составляющих государственную тайну, другим государствам принимается Правительством РФ. Такому решению должно предшествовать экспертное заключение Межведомственной комиссии по защите государственной тайны о возможности передачи этих сведений. Порядок формирования материалов, представляемых органом государственной власти или организацией в комиссию для экспертного заключения, регламентируется Положением о подготовке к передаче сведений, составляющих государственную тайну, другим государствам, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 2 августа 1997 г. № 973[187]. Указанным Положением установлено, в частности, что обязательства принимающей стороны по защите передаваемых ей сведений предусматриваются в заключаемом с ней международном договоре, разделы (статьи, пункты) которого должны содержать:

– соотнесение степеней секретности передаваемых сведений в Российской Федерации и в иностранном государстве;

– перечень компетентных органов, уполномоченных осуществлять прием (передачу) сведений и несущих ответственность за их защиту;

– порядок передачи сведений;

– требования к использованию и обработке передаваемых сведений;

– обязательства о нераспространении передаваемых сведений третьим сторонам и их защите в соответствии с внутренним законодательством принимающей стороны;

– порядок разрешения конфликтных ситуаций и возмещения возможного ущерба.

Процедура передачи сведений, составляющих государственную тайну, другим государствам включает в себя несколько стадий.

На первой стадии заинтересованные в передаче сведений федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и организации направляют

руководителям органов государственной власти, наделенным полномочиями по распоряжению сведениями, мотивированное ходатайство, в котором излагаются:

– цель передачи;

– перечень планируемых к передаче сведений, их степень секретности, кем и на каком основании они были засекречены (отнесены к государственной тайне);

– перечень компетентных органов, уполномоченных принимающей стороной получать сведения;

– обоснование необходимости и целесообразности передачи сведений, оценка последствий такой передачи для обеспечения политических и экономических интересов РФ;

– предполагаемый порядок возмещения ущерба в случае невыполнения принимающей стороной взятых на себя обязательств.

Получивший мотивированное ходатайство орган государственной власти изучает возможность передачи запрашиваемых сведений и в месячный срок доводит свое решение до заявителя.

На второй стадии мотивированное ходатайство, решение органов государственной власти, руководители которых наделены полномочиями по распоряжению сведениями, а также международные договоры и другие документы, имеющие непосредственное отношение к защите рассматриваемых к передаче сведений, заявитель представляет в Межведомственную комиссию для подготовки экспертного заключения. Экспертное заключение межведомственной комиссии, содержащее вывод о возможности передачи сведений с учетом соблюдения интересов РФ, направляется заявителю в 45-дневный срок с момента получения материалов комиссией. В случае необходимости проведения дополнительной экспертизы срок подготовки экспертного заключения может быть увеличен, о чем сообщается заявителю.

На третьей стадии по ходатайству заявителя федеральными органами исполнительной власти, руководители которых наделены полномочиями по распоряжению сведениями, либо органами исполнительной власти субъектов РФ в Правительство РФ вносится проект его решения с приложением экспертного заключения Межведомственной комиссии.

В случае, когда с иностранным государством – получателем сведений ранее не заключался международный договор о взаимном обеспечении защиты передаваемых сведений или при неполном отражении в заключенном ранее международном договоре правил, касающихся обязательств принимающий

стороны по защите передаваемых ей сведений, одновременно с проектом решения о передаче сведений в Правительство РФ представляются предварительно проработанные с принимающей стороной и согласованные с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти предложения о заключении соответствующего международного договора или дополнении действующего.

На четвертой стадии, во исполнение решения Правительства РФ и в соответствии с процедурами, предусмотренными международным договором и действующими нормативно-правовыми актами, осуществляется фактическая передача сведений. Дополнительные меры защиты передавемых сведений могут быть предусмотрены в соглашениях или контрактах, заключаемых компетентными органами, уполномоченными осуществлять прием (передачу) сведений.

§ 4. Допуск к государственной тайне

Общие положения о допуске должностных лиц, граждан и организаций к государственной тайне. Под допуском к государственной тайне понимается процедура оформления права граждан на доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, а организаций – на проведение работ с использованием таких сведений. В свою очередь доступом к сведениям, составляющим государственную тайну, закон признает санкционированное полномочным должностным лицом ознакомление конкретного лица со сведениями, составляющими государственную тайну.

Допуск должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне осуществляется в добровольном порядке. Это означает, что никто не может быть понужден к процедуре оформления на доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, и принимает соответствующее решение самостоятельно, поскольку оно может повлечь временное ограничение прав должностного лица либо гражданина. При этом граждане, которым по характеру занимаемой им должности необходим доступ к государственной тайне, могут быть назначены на эти должности только после оформления допуска по соответствующей форме в установленном порядке.

Право на допуск должностных лиц и граждан к государственной тайне возникает из сложного юридического состава, элементами которого являются:

– принятие на себя обязательств перед государством по нераспространению доверенных сведений, составляющих государственную тайну;

– согласие на частичные, временные ограничения прав;

– письменное согласие на проведение в отношении них полномочными органами проверочных мероприятий;

– определение видов, размеров и порядка предоставления льгот, предусмотренных законодательством РФ о государственной тайне;

– ознакомление с нормами законодательства РФ о государственной тайне, предусматривающими ответственность за его нарушение;

– принятие решения руководителем органа государственной власти или организации о допуске оформляемого лица к сведениям, составляющим государственную тайну.

Взаимные обязательства администрации организации и оформляемого лица отражаются в трудовом договоре (ст. 57

Трудового кодекса РФ). Заключение трудового договора до окончания проверочных мероприятий не допускается. Объем проверочных мероприятий зависит от степени секретности сведений, к которым будет допускаться оформляемое лицо. Целью проведения проверочных мероприятий является выявление оснований для отказа в допуске к государственной тайне. Перечень таких оснований установлен ст. 22 Закона РФ «О государственной тайне». В их число законодатель включил:

– признание оформляемого лица недееспособным, ограниченно дееспособным или рецидивистом, нахождение его под судом или следствием за государственные и иные тяжкие преступления, наличие у него неснятой судимости за эти преступления;

– наличие у оформляемого лица медицинских противопоказаний для работы с использованием сведений, составляющих государственную тайну, согласно перечню, утвержденному Министерством здравоохранения РФ[188];

– постоянное проживание оформляемого лица и (или) его близких родственников за границей и (или) оформление указанными лицами документов для выезда на постоянное жительство в другие государства;

– выявление в результате проверочных мероприятий действий оформляемого лица, создающих угрозу безопасности РФ;

– уклонение оформляемого лица от проверочных мероприятий и (или) сообщение им заведомо ложных анкетных данных.

Решение об отказе оформляемому в допуске к государственной тайне принимается руководителем органа государственной власти или организации в индивидуальном порядке с учетом результатов проверочных мероприятий. Гражданину предоставлено право обжаловать это решение в вышестоящую организацию или суд.

В соответствии со степенями секретности сведений, составляющих государственную тайну, устанавливаются следующие формы допуска:

– первая форма – для граждан, допускаемых к сведениям особой важности;

– вторая форма – для граждан, допускаемых к совершенно секретным сведениям;

– третья форма – для граждан, допускаемых к секретным сведениям.

Проверочные мероприятия, связанные с допуском граждан по первой и второй форме, осуществляются Федеральной службой

безопасности РФ и ее территориальными органами во взаимодействии с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

Допуск граждан по третьей форме, за исключением случая, когда имеются обоснованные сомнения в достоверности их анкетных данных, осуществляется руководителем организации без проведения проверочных мероприятий органами безопасности. Руководители организаций допускаются к секретным сведениям по третьей форме только после проведения проверочных мероприятий органами безопасности.

Допуск лиц, имеющих двойное гражданство, лиц без гражданства, а также лиц из числа иностранных граждан, эмигрантов и реэмигрантов к государственной тайне осуществляется в порядке, установленном специальным Положением, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 22 августа 1998 г. № 1003[189].

Допуск организаций на проведение работ с использованием сведений, составляющих государственную тайну, определяется в порядке, установленном ст. 27 Закона РФ «О государственной тайне» и Инструкцией о порядке проведения специальных экспертиз по допуску предприятий, учреждений и организаций к проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, утвержденной приказом ФСБ России от 23 августа 1995 г. № 28 и согласованной с Гостехкомиссией РФ и ФАПСИ[190].

Порядок допуска должностных лиц и граждан РФ к государственной тайне. Допуск должностных лиц и граждан РФ к государственной тайне осуществляется в порядке, установленном Инструкцией о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 28 октября 1995 г. № 1050[191]. Положения названной Инструкции обязательны для выполнения органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и организациями, независимо от их организационно-правовой формы, которые выполняют работы, связанные с использованием сведений, составляющих государственную тайну, либо стремятся получить лицензию на право проведения таких работ. Инструкцией определены общие правила допуска, его оформление и переоформление, установлен порядок доступа граждан к собой важности, совершенно секретным и секретным сведениям при командировании их в другие организации.

Допуск должностных лиц к сведениям, составляющим

государственную тайну, осуществляется в соответствии с перечнем должностей, при назначении на которые граждане обязаны оформлять допуск. Этот перечень определяется номенклатурой должностей, утверждаемой руководителем организации или его заместителем, занимающимся вопросами защиты государственной тайны, после согласования только тех должностей, по которым допуск граждан к сведениям, составляющим государственную тайну, действительно необходим для выполнения ими должностных (функциональных) обязанностей. В номенклатуру могут включаться должности работников, допуск которых к сведениям соответствующей степени секретности обусловлен выполнением ими заданий в других организациях, куда они командируются на основании распоряжений вышестоящих организаций, соглашений или договоров, предусматривающих выполнение совместных работ. Изменения и дополнения в номенклатуру должностей вносятся по мере необходимости, согласовываются и утверждаются в установленном порядке. Пересмотр номенклатуры должен производиться не реже одного раза в 5 лет.

Допуск граждан к сведениям, составляющим государственную тайну на территории РФ и за ее пределами, осуществляется руководителями соответствующих организаций. Руководители организаций несут персональную ответственность за подбор лиц, допускаемых к сведениям закрытого характера, а также за создание условий, при которых граждане знакомятся с теми сведениями и в таких объемах, которые им необходимы для работы. Руководители организаций обязаны осуществлять контроль за соответствием формы допуска граждан степени секретности сведений, к которым они фактически имеют доступ.

Инструкцией о порядке допуска определены особенности допуска граждан к сведениям, составляющим государственную тайну, в зависимости от характера выполняемой ими работы.

Граждане, принимаемые на временную работу или не достигшие 18-летнего возраста, как правило, не подлежат оформлению на допуск к особой важности и совершенно секретным сведениям, за исключением студентов высших и средних специальных учебных заведений, достигших 16-летнего возраста, когда это обусловлено спецификой учебного процесса, подготовкой дипломных работ или прохождением практики в организациях.

Граждане, принимаемые на работу в подразделения по защите государственной тайны, а также для ведения секретного делопроизводства в организациях, где штатным расписанием не предусмотрено наличие таких подразделений, оформляются на

допуск по второй форме, если по характеру выполняемой работы им не требуется допуск по первой форме.

Граждане, работающие в филиалах организаций (обособленных подразделениях, постоянно действующих экспедициях и т. п.) и постоянно проживающие по месту их нахождения, оформляются на допуск к особой важности, совершенно секретным и секретным сведениям руководителями этих организаций только после проведения проверочных мероприятий органами безопасности по месту расположения.

Военнослужащие военно-строительных отрядов в случае их привлечения организациями к выполнению совершенно секретных строительно-монтажных работ допускаются к таким работам руководителями этих организаций только после проведения проверочных мероприятий и оформления допуска по второй форме.

Граждане, командируемые на любой срок для работы в российских организациях за рубежом (посольствах, представительствах при международных организациях, консульствах, торговых представительствах и т. п.) в период пребывания за границей, допускаются при необходимости к секретным сведениям руководителями этих организаций.

Члены экипажей судов загранплавания и другие граждане, имеющие допуск для работы на таких судах, могут допускаться к совершенно секретным и секретным сведениям капитанами судов только в тех объемах, которые необходимы для выполнения ими должностных (функциональных) обязанностей. Члены поездных бригад, экипажей судов морского и речного флота и иных транспортных средств (кроме транспортных средств Вооруженных Сил РФ), занимающиеся специальными перевозками, буксировкой секретных изделий или совершающие рейсы на режимные объекты, получают допуск по третьей форме, а командный состав указанных бригад и экипажей – по второй форме. Начальники поездных бригад железнодорожных составов, командный состав экипажей судов морского и речного флота и иных транспортных средств, не занимающихся специальными перевозками и буксировкой секретных изделий, в пределах выполнения ими должностных (функциональных) обязанностей получают допуск к секретным сведениям по третьей форме.

Студенты высших и средних специальных учебных заведений, достигшие 16-летнего возраста, как правило, допускаются только к секретным сведениям. К совершенно секретным сведениям студенты могут быть допущены лишь в исключительных случаях. Студенты последних курсов, не имеющие допуска, при распределении на постоянную работу в организации могут

оформляться на допуск по первой или второй форме по месту предстоящей работы, но не позднее чем за 3 месяца до окончания учебы.

При несоответствии формы допуска гражданина степени секретности сведений, к которым он фактически имеет доступ, форма допуска должна быть изменена. Снижение формы допуска с первой на вторую (третью) или со второй на третью оформляется распоряжением руководителя организации. В случае производственной необходимости руководитель, ранее снизивший форму допуска работнику, может восстановить ее без проведения проверочных мероприятий органами безопасности. О фактах снижения и восстановления ранее имевшейся формы допуска информируется орган безопасности.

Подготовка материалов на граждан, оформляемых (переоформляемых) на допуск к особой важности, совершенно секретным и секретным сведениям, осуществляется управлениями (отделами) кадров, а в случае их отсутствия – работниками, ведущими кадровую работу в организации. Направлять граждан в подразделения по защите государственной тайны и органы безопасности по вопросам оформления допуска запрещается.

На каждого гражданина, оформляемого на допуск по первой или второй форме, кадровая служба представляет в подразделение по защите государственной тайны, а подразделение по защите направляет в орган безопасности следующие документы:

– мотивированное письмо о необходимости оформления допуска к государственной тайне;

– анкету, заполненную по установленной форме оформляемым;

– один экземпляр карточки по установленной форме, зарегистрированной в журнале учета карточек на допуск работников по первой и второй формам;

– по согласованию с органами безопасности 1 или 2 экземпляра учетной карточки на допуск по первой и второй формам;

– по согласованию с органами безопасности 2 или 3 экземпляра списка на оформляемого гражданина и его близких родственников (отца, мать, братьев, сестер и детей старше 16 лет), а также на супруга, в том числе бывшего. При этом на каждую фамилию составляется отдельный список.

На граждан, оформляемых на допуск по третьей форме, кадровой службой составляются общие списки лиц, подлежащих допуску к секретным сведениям, а в случаях оформления на

допуск по первой и второй форме – списки по каждому лицу отдельно.

После проведения органом безопасности проверочных мероприятий, решение о допуске гражданина к особой важности или совершенно секретным сведениям оформляется распоряжением руководителя организации с отметкой в карточке и заверяется его подписью и печатью организации. Решение о допуске к секретным сведениям оформляется отметкой в списке лиц, подлежащих допуску с соответствующей записью в карточке на допуск по третьей форме.

Решение о допуске руководителей федеральных органов государственной власти и организаций федерального уровня к государственной тайне принимается лицами, которыми они были назначены на соответствующие должности.

Решение о допуске к государственной тайне руководителей организаций, действующих в сфере ведения федеральных органов государственной власти, принимается вышестоящим руководителем. В подразделения по защите государственной тайны этих организаций письменно сообщаются дата окончания проведения проверочных мероприятий, форма и номер допуска оформляемых руководителей, а так же наименование органа безопасности, проводившего проверочные мероприятия.

Решение о допуске к государственной тайне руководителей организаций, не находящихся в ведении федеральных органов государственной власти и впервые привлекающихся для проведения работ со сведениями, составляющими государственную тайну, принимается руководителями организаций – заказчиков работ. Карточки в этом случае хранятся в подразделении по защите государственной тайны организации – заказчика работ.

С гражданином, оформляемым на допуск к государственной тайне, заключается договор (контракт) об оформлении допуска к государственной тайне, который является приложением к трудовому договору.

Переоформление допуска граждан по первой и второй формам производится соответственно через 10 или 15 лет и только в случае их перехода на другое место работы. Переоформление допуска граждан, постоянно работающих в организации, оформившей им допуск, не производится.

Переоформление допуска по первой или второй форме, независимо от сроков действия, производится в случае:

– перевода или приема гражданина на работу (назначение на должность) в подразделение по защите государственной тайны, шифровальные или мобилизационные органы;

– вступления гражданина в брак, кроме случая вступления в брак граждан, работающих в одной организации и имеющих допуск по первой или второй форме;

– возвращения из длительных (свыше 6 месяцев) заграничных командировок;

– выезда близких родственников гражданина за границу на постоянное место жительства;

– возникновения иных обстоятельств, являющихся основаниями для отказа гражданину в допуске к государственной тайне и влияющих на принятие решения о допуске.

При переоформлении допуска в органы безопасности направляются те же документы, что и при оформлении на допуск.

Согласно ст. 23 Закона РФ «О государственной тайне», допуск должностного лица или гражданина к государственной тайне может быть прекращен по решению руководителя органа государственной власти или организации в случаях:

– расторжения с ним трудового договора (контракта), в связи с проведением организационных и (или) штатных мероприятий;

– однократного нарушения им взятых на себя и предусмотренных трудовым договором (контрактом) обязательств, связанных с защитой государственной тайны;

– возникновения обстоятельств, являющихся основанием для отказа должностному лицу или гражданину в допуске к государственной тайне.

В случае отстранения гражданина от работы со сведениями, составляющими государственную тайну, оформляется письменное заключение, подготовленное подразделением по защите государственной тайны и структурным подразделением, в котором гражданин работает. Это заключение подлежит утверждению руководителем организации. О факте отстранения письменно сообщается в орган безопасности и делается соответствующая отметка в карточке на допуск.

Прекращение допуска должностного лица или гражданина к государственной тайне является дополнительным основанием для расторжения с ним трудового договора (контракта), если такие условия в нем предусмотрены. Решение руководителя организации о прекращении допуска гражданина к государственной тайне и расторжение на этом основании трудового договора с ним могут быть обжалованы в административном или судебном порядке.

Прекращение допуска к государственной тайне не освобождает должностное лицо или гражданина от взятых им обязательств по неразглашению сведений, составляющих государственную тайну.

Заключение органа безопасности о нецелесообразности дальнейшего допуска гражданина к особой важности, совершенно секретным и секретным сведениям является обязательным основанием для отстранения этого гражданина от работы с такими сведениями.

Особенности допуска к государственной тайне лиц, имеющих двойное гражданство, лиц без гражданства, а также лиц из числа иностранных граждан, эмигрантов и реэмигрантов. Порядок допуска данных лиц к государственной тайне определяется Положением о порядке допуска лиц, имеющих двойное гражданство, лиц без гражданства, а также лиц из числа иностранных граждан, эмигрантов и реэмигрантов к государственной тайне, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 22 августа 1998 г. № 1003[192].

Лица, имеющие двойное гражданство, полученное в установленном порядке, допускаются к государственной тайне в порядке, определенном для должностных лиц и граждан РФ. При этом указанные лица допускаются к сведениям, составляющим государственную тайну, с грифом «секретно» только после проведения проверочных мероприятий органами безопасности.

Лица без гражданства могут быть допущены к сведениям, составляющим государственную тайну, на основании решения Правительства РФ. К сведениям особой важности и совершенно секретным сведениям лица без гражданства, как правило, не допускаются. Предложения по допуску к государственной тайне лиц без гражданства должны исходить от руководителей органов государственной власти, наделенных полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне либо руководителей органов государственной власти субъектов РФ, заинтересованных в подобном допуске.

Иностранные граждане допускаются к государственной тайне на основании международного договора, предусматривающего обязательства иностранного государства по защите передаваемых ему сведений, составляющих государственную тайну. При этом иностранные граждане допускаются только к тем сведениям, в отношении которых выполнены процедуры, предусмотренные Положением о подготовке к передаче сведений, составляющих государственную тайну, другим государствам, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 2 августа 1997 г. № 973[193]. Решение о допуске иностранных граждан к государственной тайне принимается руководителями органов государственной власти субъектов РФ, организаций, уполномоченных Правительством РФ осуществлять передачу сведений, составляющих государственную тайну, другому

государству. Указанное решение согласовывается с Федеральной службой безопасности РФ.

Порядок допуска к государственной тайне лиц из числа эмигрантов и реэмигрантов определяется, исходя из гражданства указанных лиц на момент возбуждения ходатайства о допуске их к государственной тайне.

Особый порядок допуска к государственной тайне. В ряде случаев допуск к сведениям, составляющим государственную тайну, осуществляется без проведения стандартных процедур проверочных мероприятий в отношении определенного круга лиц. К этим лицам согласно ст. 21 Закона РФ «О государственной тайне» отнесены члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, судьи на период исполнения ими своих полномочий, а также адвокаты, участвующие в качестве защитников в уголовном судопроизводстве по делам, связанным со сведениями, составляющими государственную тайну. Проверочные мероприятия в отношении названных лиц заменяются на процедуру предупреждения о неразглашении государственной тайны, ставшей им известной в связи с выполнением своих полномочий, и о привлечении их к ответственности в случае ее разглашения.

В данном случае допуск по установленным степеням секретности не оформляется, но отбирается соответствующая расписка. Гарантия сохранности государственной тайны в этом случае соблюдается путем установления ответственности за государственную измену в форме шпионажа или выдачи государственной тайны, разглашение государственной тайны либо утрату сведений, составляющих государственную тайну в соответствии с нормами уголовного законодательства и особенностями процедуры привлечения к ответственности указанных лиц. Упрощенная процедура допуска членов Федерального Собрания РФ, судей и адвокатов, участвующих в качестве защитников по отдельным категориям дел, не является основанием их освобождения от возможных ограничений прав должностного лица или гражданина, допущенных или ранее допускавшихся к государственной тайне, установленных ст. 24 Закона «О государственной тайне».

Особый порядок допуска к государственной тайне не распространяется на лиц, являющихся депутатами представительных (законодательных) органов субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Особенности допуска организаций на проведение работ с использованием сведений, составляющих государственную тайну. Проведение работ с использованием сведений,

составляющих государственную тайну, относится к числу лицензируемых видов деятельности. Допуск организаций к проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, созданием средств защиты информации, а также с осуществлением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите государственной тайны, осуществляется путем получения ими лицензии в порядке установленном Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 1995 г. № 333 (с изм. и доп.)[194].

Положением о лицензировании деятельности предприятий, учреждений и организаций по проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, созданием средств защиты информации, а также с осуществлением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите государственной тайны, утвержденным названным выше Постановлением Правительства, установлено, что органами, уполномоченными на ведение лицензионной деятельности, являются:

– по допуску предприятий к проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, – Федеральная служба безопасности РФ и ее территориальные органы (на территории РФ), Служба внешней разведки РФ (за рубежом);

– на право проведения работ, связанных с созданием средств защиты информации, – Гостехкомиссия РФ, ФАПСИ, СВР, Минобороны РФ, ФСБ РФ (в пределах их компетенции);

– на право осуществления мероприятий и (или) оказания услуг в области защиты государственной тайны – ФСБ и ее территориальные органы, ФАПСИ, Гостехкомиссия РФ, СВР (в пределах их компетенции).

Лицензирование деятельности предприятий ФСБ, Минобороны РФ, ФАПСИ, ФПС РФ, СВР, Гостехкомиссии РФ по допуску к проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, осуществляется руководителями министерств и ведомств РФ, которым подчинены данные предприятия.

На орган, уполномоченный вести лицензионную деятельность, возлагается ряд обязанностей, в числе которых названы:

– организация лицензирования деятельности предприятия;

– организация и проведение специальных экспертиз предприятия;

– рассмотрение заявлений предприятий о выдаче лицензий;

– принятие решений о выдаче или об отказе в выдаче

лицензий;

– выдача лицензий;

– принятие решений о приостановлении действия лицензии или о ее аннулировании;

– разработка нормативно-методических документов по вопросам лицензирования;

– привлечение в случае необходимости представителей министерств и ведомств РФ для проведения специальных экспертиз;

– ведение реестра выданных, приостановленных и аннулированных лицензий.

Орган, уполномоченный на ведение лицензионной деятельности, принимает решение о выдаче или об отказе в выдаче лицензии в течение 3 дней со дня подачи заявления со всеми необходимыми документами. В случае необходимости проведения дополнительной экспертизы предприятия решение принимается в 15-дневный срок после получения заключения экспертизы, но не позднее чем через 60 дней со дня подачи заявления.

Лицензии выдаются на основании результатов специальной экспертизы организации и государственной аттестации их руководителей, ответственных за защиту сведений, составляющих государственную тайну при выполнении организацией следующих условий:

– выполнение требований нормативных документов, утверждаемых Правительством РФ, по обеспечению защиты сведений, составляющих государственную тайну, в процессе выполнения работ, связанных с использованием указанных сведений;

– наличие в их структуре подразделений по защите государственной тайны и специально подготовленных сотрудников для работы по защите информации, количество и уровень квалификации которых достаточны для обеспечения защиты государственной тайны;

– наличие у них сертифицированных средств защиты информации;

Срок действия лицензии зависит от вида деятельности, но не может быть менее трех и более пяти лет.

Порядок организации и проведения специальных экспертиз определен Инструкцией о порядке проведения специальных экспертиз по допуску предприятий, учреждений и организаций к проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, утвержденной приказом ФСБ России от 23 августа 1995 г. № 28[195].

Специальные экспертизы предприятий выполняются по направлениям режима секретности, противодействия иностранной технической разведке, защиты информации от утечки по техническим каналам.

Специальные экспертизы организуются и проводятся:

– ФСБ РФ и территориальными органами безопасности, Гостехкомиссией РФ, ФАПСИ и их органами на местах, другими министерствами и ведомствами РФ, руководители которых наделены полномочиями по отнесению к государственной тайне сведений в отношении подведомственных им предприятий;

– отраслевыми аттестационными центрами министерств и ведомств, руководители которых наделены полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне, для проведения специальных экспертиз на подведомственных им предприятиях;

– региональными аттестационными центрами ФСБ РФ и территориальных органов безопасности, Гостехкомиссии РФ, ФАПСИ и их органов на местах, а также администрацией субъектов РФ, для проведения экспертиз на вневедомственных предприятиях.

Проведение специальных экспертиз осуществляется экспертными комиссиями, которые формируются при ФСБ РФ и территориальных органах безопасности, Гостехкомиссии РФ, ФАПСИ и их органах на местах и в аттестационных центрах.

Составы экспертных комиссий утверждаются ФСБ РФ или территориальными органами безопасности по согласованию с подразделениями Гостехкомиссии РФ, ФАПСИ, осуществляющими лицензионную деятельность, или с их органами на местах.

Для проведения специальных экспертиз предприятия обращаются в ФСБ РФ или в территориальные органы безопасности, которые дают соответствующее поручение аттестационному центру (в случае проведения экспертизы с участием Гостехкомиссии РФ, ФАПСИ или их органов на местах) либо экспертной комиссии (в случае проведения экспертизы ФСБ РФ или территориальным органом безопасности).

Результаты работы экспертной комиссии оформляются актом, утверждаемым ее председателем, в котором дается заключение о готовности (неготовности) предприятия осуществлять работы, связанные с использованием сведений, составляющих государственную тайну. Акт специальной экспертизы прилагается к заявлению о выдаче лицензии, которое направляется предприятием в ФСБ РФ или территориальный орган безопасности.

Специальная экспертиза проводится по договору между

предприятием и органом лицензирования или проводящим ее аттестационным центром. Основанием для заключения предприятием договора на проведение специальной экспертизы с ФСБ РФ, территориальным органом безопасности или аттестационным центром является уведомление предприятия ФСБ РФ или территориальным органом безопасности о проведении специальной экспертизы.

Государственная аттестация руководителей предприятий осуществляется органами, уполномоченными вести лицензионную деятельность, а также органами, руководители которых наделены полномочиями по отнесению к государственной тайне сведений относительно подведомственных предприятий. Методические рекомендации по организации и проведению государственной аттестации руководителей предприятий разрабатывает Межведомственная комиссия по защите государственной тайны.

Особый порядок организации и проведения экспертиз установлен в отношении предприятий, учреждений и организаций, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, созданием средств защиты информации, предназначенных для эксплуатации в российских загранучреждениях, а также осуществлением в них мероприятий или оказанием услуг по защите государственной тайны. Специальные экспертизы таких предприятий организуются Комиссией Службы внешней разведки РФ по лицензированию К работе в них привлекаются специалисты, компетентные в соответствующих областях защиты государственной тайны (режим секретности, противодействие иностранным техническим разведкам, защита информации от утечки по техническим каналам) и имеющие необходимую форму допуска.

§ 5. Сертификация средств защиты информации

Средства защиты информации, находящейся в режиме государственной тайны, должны иметь сертификат, удостоверяющий их соответствие требованиям по защите сведений соответствующей степени секретности. Согласно ст. 28 Закона РФ «О государственной тайне» организация сертификации средств защиты информации возлагается на Гостехкомиссию РФ, ФСБ РФ, ФАПСИ, Минобороны РФ в соответствии с функциями, возложенными на них законодательством РФ. Сертификация осуществляется на основании требований государственных стандартов РФ и иных нормативных документов, утверждаемых Правительством РФ. В развитии Закона РФ «О государственной тайне» Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 608 утверждено Положение о сертификации средств защиты информации[196]. Данное Положение устанавливает общий порядок сертификации средств защиты информации в Российской Федерации и ее учреждениях за рубежом. Согласно Положению средствами защиты информации являются технические, криптографические, программные и другие средства, предназначенные для защиты сведений, составляющих государственную тайну, средства, в которых они реализованы, а также средства контроля эффективности защиты информации. Указанные средства подлежат обязательной сертификации, которая проводится в рамках систем сертификации средств защиты информации. Система сертификации представляет собой совокупность участников сертификации, осуществляющих ее по установленным правилам. Системы сертификации создаются Гостехкомиссией РФ, ФАПСИ, ФСБ РФ, Минобороны РФ, СВР РФ. В каждой системе сертификации разрабатываются и согласовываются с Межведомственной комиссией по защите государственной тайны положения об этой системе сертификации, а также перечень средств защиты информации, подлежащих сертификации, и требования, которым эти средства должны удовлетворять.

Так, ФСБ РФ создана система обязательной сертификации средств защиты информации по требованиям безопасности для сведений, составляющих государственную тайну (система сертификации СЗИ-ГТ).

Основные цели создания, организационная структура системы сертификации СЗИ-ГТ, порядок проведения

сертификации этих средств, порядок регистрации сертифицированных средств, а также порядок проведения инспекционного контроля за сертифицированными средствами установлены Положением о системе сертификации средств защиты информации по требованиям безопасности для сведений, составляющих государственную тайну, утвержденным приказом ФСБ РФ от 13 ноября 1999 г. № 564[197].

Основными целями создания данной системы сертификации являются:

– обеспечение национальной безопасности в сфере информации;

– формирование и осуществление единой научно-технической и промышленной политики в сфере информатизации с учетом требований системы защиты государственной тайны;

– содействие формированию рынка защищенных информационных технологией и средств их обеспечения;

– регулирование и контроль разработки, а также последующего производства средств защиты информации;

– содействие потребителям в компетентном выборе средств защиты информации;

– защита потребителя от недобросовестности изготовителя (продавца, исполнителя);

– подтверждение показателей качества продукции, заявленных изготовителями.

Органы по сертификации системы СЗИ-ГТ проводят обязательную сертификацию средств защиты информации, используемых при работе со сведениями, составляющими государственную тайну, в том числе иностранного производства. Номенклатура СЗИ-ГТ разрабатывается ФСБ РФ на основании видов средств защиты информации, подлежащих сертификации в системе сертификации СЗИ-ГТ, и утверждается по согласованию с Межведомственной комиссией по защите государственной тайны.

По инициативе разработчика, изготовителя или потребителя может проводиться добровольная сертификация средств защиты информации, не предназначенных для работы со сведениями, составляющими государственную тайну.

Сертификация СЗИ-ГТ осуществляется аккредитованными органами по сертификации, а испытания проводятся в аккредитованных испытательных центрах или лабораториях. Признание сертификатов соответствия на средства защиты информации, выданных другими системами сертификации, осуществляется в порядке, определяемом ФСБ РФ и Межведомственной комиссией по защите государственной тайны.

Организационную структуру данной системы сертификации

образуют:

– ФСБ РФ (федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный проводить работу по обязательной сертификации средств защиты информации);

– центральный орган системы сертификации (создается при необходимости);

– органы по сертификации СЗИ-ГТ;

– испытательные центры (лаборатории);

– учебно-методический центр;

– заявители (разработчики, изготовители, продавцы, потребители СЗИ-ГТ).

ФСБ РФ в пределах своей компетенции осуществляет, в частности, функции по:

– созданию системы сертификации и установлению правил проведения сертификации;

– представлению на государственную регистрацию в Госстандарт РФ системы сертификации СЗИ-ГТ и ее знаки соответствия;

– организации функционирования системы сертификации;

– определению номенклатуры СЗИ-ГТ;

– установлению правил аккредитации и выдачи лицензий на проведение работ по сертификации;

– утверждению нормативных документов, на соответствие которым проводится сертификация СЗИ-ГТ в системе сертификации, и методических документов по проведению сертификационных испытаний.

– ведению государственного реестра сертифицированных средств защиты информации, аккредитованных в системе сертификации СЗИ-ГТ, органов по сертификации и испытательных центров (лабораторий), других участников сертификации, а также выданных и аннулированных сертификатов соответствия и лицензий на применение знака соответствия.

Органы по сертификации СЗИ-ГТ в пределах установленной области аккредитации, в частности:

– проводят идентификацию средств защиты информации;

– определяют схему сертификации конкретных средств защиты;

– разрабатывают предложения по номенклатуре СЗИ-ГТ;

– оформляют экспертное заключение по сертификации СЗИ-ГТ, сертификаты соответствия и лицензии на применение знака соответствия и представляют их в ФСБ РФ для регистрации в государственном реестре;

– выдают сертификаты соответствия и лицензии на

применение знака соответствия;

– представляют заявителю перечень испытательных центров (лабораторий), в которых могут проводиться испытания конкретного СЗИ-ГТ;

– приостанавливают либо отменяют действие выданных сертификатов соответствия и лицензий на применение знака соответствия.

Испытательные центры (лаборатории) в пределах установленной области аккредитации, в частности:

– разрабатывают, утверждают программы и методики проведения сертификационных испытаний;

– осуществляют отбор образцов СЗИ-ГТ для проведения сертификационных испытаний;

– осуществляют сертификационные и инспекционные испытания СЗИ-ГТ, оформляют технические заключения и протоколы сертификационных испытаний;

– обеспечивают сохранность образцов СЗИ-ГТ и конфиденциальность информации.

Учебно-методический центр:

– осуществляет подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров;

– осуществляет подготовку и аттестацию экспертов;

– участвует в разработке и совершенствовании нормативных и методических документов в системе сертификации СЗИ-ГТ.

Заявители (разработчики, изготовители, продавцы) должны иметь лицензию на соответствующий вид деятельности и обязаны, в частности:

– применять сертификат и знак соответствия СЗИ-ГТ, руководствуясь правилами системы сертификации;

– указывать в сопроводительной технической документации сведения о сертификате на СЗИ-ГТ, обеспечивать доведение этой информации до потребителя;

– принимать меры для обеспечения стабильности характеристик СЗИ-ГТ, определяющих безопасность информации;

– извещать орган по сертификации, проводивший сертификацию, обо всех изменениях в технологии, конструкции (составе) сертифицированного СЗИ-ГТ и технической документации на него для принятия решения о необходимости проведения повторной сертификации данного СЗИ-ГТ.

Органы по сертификации и испытательные центры (лаборатории) должны быть юридическими лицами, располагать подготовленными специалистами, необходимыми средствами измерений, испытательным оборудованием и методиками испытаний, нормативными документами для проведения всего

комплекса работ по испытаниям СЗИ-ГТ в своей области аккредитации.

Проведению сертификации предшествует подача заявки на сертификацию, осуществляемая заявителем. Заявка с указанием схемы проведения сертификации, государственных стандартов и иных нормативно-методических документов направляется в орган по сертификации, который обязан в десятидневный срок передать копию заявки на проведение сертификации продукции в ФСБ РФ.

В месячный срок после получения заявки орган по сертификации СЗИ-ГТ направляет заявителю решение на проведение сертификации, в котором указывается перечень испытательных центров, область аккредитации которых позволяет проводить сертификационные испытания данного СЗИ-ГТ.

После получения решения заявитель представляет средство защиты в испытательный центр или (в отдельных случаях) в орган по сертификации. Сроки проведения испытаний могут быть установлены в договоре между заявителем и испытательным центром.

Результаты испытаний оформляются протоколами и техническим заключением, которые направляются органу по сертификации и заявителю.

Орган по сертификации проводит экспертизу результатов испытаний и готовит экспертное заключение. При соответствии результатов испытаний требованиям нормативных документов данный орган оформляет сертификат соответствия и лицензию на применение знака соответствия, которые вместе с копией экспертного заключения направляет в ФСБ РФ для регистрации в государственном реестре. Срок действия сертификата соответствия устанавливается не более чем на пять лет.

Заявителю сертификат соответствия и лицензия на применение знака соответствия выдаются после их регистрации в государственном реестре системы сертификации СЗИ-ГТ.

Инспекционный контроль за сертифицированными СЗИ-ГТ осуществляет орган по сертификации, проводивший сертификацию с привлечением в случае необходимости испытательного центра.

Глава XI
Правовые вопросы обеспечения информационной безопасности

Дополнительная литература

Бачило И. Л. Методология решения правовых проблем в области информационной безопасности // Информатика и вычислительная техника. 1992. № 2–3; *Волокитин А. В., Копылов В. А.* Информационная безопасность и информационное законодательство // Сборник научно-технической информации. Сер. 1 1996. № 7; *Фатьянов А. А.* Концептуальные основы обеспечения безопасности на современном этапе // Безопасность информационных технологий. 1999. № 1. С. 26–40; *Ярочкин В. И.* Информационная безопасность. Учебное пособие. М., 2000; *Бачило И. П., Лопатин В. И., Федотов М. А.* Информационное право: Учебник/ Под ред. акад. Б. Н. Топорнина. СПб. 2001. С. 408–480; *Копылов В. А.* Информационное право: Учебник. М., 2002. С. 218–231.

§ 1. Понятие информационной безопасности, основные задачи и методы ее обеспечения

Понятие информационной безопасности. Понятие информационной безопасности в российской юридической терминологии не является устоявшимся по причине отсутствия единого методологического основания, на базе которого только и могут быть определены его сущность, степень необходимости использования и границы применения. К сожалению, это методологическое основание до сих пор не выработано, что отчетливо проявляется не только в обсуждении понятия информационной безопасности на страницах учебных и научных изданий, но и в текстах официальных документов, в том числе нормативных актов[198].

Легальное определение информационной безопасности сформулировано в ст. 2 Федерального закона «Об участии в международном информационном обмене», согласно которой это состояние защищенности информационной среды общества, обеспечивающее ее формирование, использование и развитие в интересах граждан, организаций, государства[199].

Данное определение со значительными содержательными изменениями получило развитие в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации (далее – Доктрина), являющейся совокупностью официальных взглядов на цели, задачи, принципы и основные направления обеспечения информационной безопасности государства. В соответствии с п. 1 Доктрины под информационной безопасностью Российской Федерации понимается состояние защищенности ее национальных интересов в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства[200].

В основу доктринального определения информационной безопасности, равно как и легального, положено родовое понятие безопасности, как «состояния защищенности», закрепленное в Законе РФ «О безопасности»[201]. На этом, собственно, сходство двух приведенных определений информационной безопасности и заканчивается, поскольку в легальной формулировке речь идет о защищенности информационной среды (сферы) в интересах граждан и государства, а в доктринальной – о защищенности национальных интересов в информационной сфере. Таким образом, уже в самом выборе объекта защиты кроются

противоречия, хотя с формально-юридических позиций в этом качестве должна выступать информационная среда, под которой понимают сферу деятельности субъектов, связанную с созданием, использованием, преобразованием и потреблением информации. С другой стороны, доктринальная формула объекта защиты соответствует родовому объекту, идентифицированному в Законе РФ «О безопасности» как «жизненно важные интересы». Учитывая роль и значимость Доктрины, следует признать, что дальнейшее использование и развитие понятия информационной безопасности будет происходить в заданном этим документом направлении, хотя оно и наиболее проблемно, поскольку требует ответа на не найденный до сих пор несколькими поколениями ученых вопрос. Этот вопрос, коль скоро речь идет об объекте защиты, в качестве которого полагаются национальные интересы, определяющиеся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства, состоит в определении баланса интересов отдельной личности и общества в целом. Ведь то, что отвечает интересам отдельного индивида, не всегда отвечает интересам общества в целом; и наоборот, то, что соответствует интересам всего общества, может явно противоречить интересу отдельного индивида.

Между тем в Доктрине предпринята попытка структурирования национальных интересов Российской Федерации в информационной сфере на основе их четырех составляющих.

Первая составляющая национальных интересов включает в себя соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина в области получения информации и пользования ею, обеспечение духовного обновления России, сохранение и укрепление нравственных ценностей в обществе, традиций патриотизма и гуманизма, культурного и научного потенциала страны.

Вторая составляющая национальных интересов содержит в себе информационное обеспечение государственной политики Российской Федерации, связанное с доведением до российской и международной общественности достоверной информации о государственной политике России, ее официальной позиции по социально значимым событиям российской и международной жизни, с обеспечением доступа граждан к открытым государственным информационным ресурсам.

Третья составляющая национальных интересов объединяет в себе развитие современных информационных технологий, отечественной индустрии информации, в том числе индустрии средств информатизации, телекоммуникации и связи,

обеспечение потребностей внутреннего рынка ее продукцией и выход этой продукции на мировой рынок, а также обеспечение накопления, сохранности и эффективного использования отечественных информационных ресурсов.

И, наконец, четвертую составляющую национальных интересов образуют защита информационных ресурсов от несанкционированного доступа и обеспечение безопасности информационных и телекоммуникационных систем, как уже развернутых, так и создаваемых на территории России.

Предполагается, что все четыре составляющие национальных интересов в информационной сфере могут, в свою очередь, рассматриваться как совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства. При этом интересы личности заключаются в реализации конституционных прав человека и гражданина на доступ к информации, на использование информации в интересах осуществления не запрещенной законом деятельности, физического, духовного и интеллектуального развития, а также в защите информации, обеспечивающей личную безопасность. Интересы общества заключаются в обеспечении интересов личности в информационной сфере, упрочении демократии, создании правового социального государства, достижении и поддержании общественного согласия, в духовном обновлении России. Интересы государства заключаются в создании условий для гармоничного развития российской информационной инфраструктуры, для реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в области получения информации и пользования ею в целях обеспечения незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном обеспечении законности и правопорядка, развитии равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества.

Основные задачи по обеспечению информационной безопасности. На основе национальных интересов Российской Федерации в информационной сфере формируются задачи по обеспечению информационной безопасности. Характер данных задач определяется текущим состоянием сферы информационной безопасности с учетом наличия тех либо иных внешних и внутренних угроз конституционным правам и свободам человека и гражданина, интересам общества и государства.

В Доктрине определены следующие основные задачи по обеспечению информационной безопасности:

– разработка основных направлений государственной политики в области обеспечения информационной безопасности

России, а также мероприятий и механизмов, связанных с реализацией этой программы;

– развитие и совершенствование системы обеспечения информационной безопасности, реализующей единую государственную политику в этой области, включая совершенствование форм, методов и средств выявления, оценки и прогнозирования угроз информационной безопасности России, а также системы противодействия этим угрозам;

– разработка федеральных целевых программ обеспечения информационной безопасности России;

– разработка критериев и методов оценки эффективности систем и средств обеспечения информационной безопасности, а также сертификации этих систем и средств;

– совершенствование нормативно-правовой базы обеспечения информационной безопасности России, включая механизмы реализации прав граждан на получение информации и доступ к ней, формы и способы реализации правовых норм, касающихся взаимодействия государства со средствами массовой информации;

– установление ответственности должностных лиц федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, юридических лиц и граждан за соблюдение требований информационной безопасности;

– координация деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, организаций независимо от формы собственности в области обеспечения информационной безопасности России;

– развитие научно-практических основ обеспечения информационной безопасности России с учетом современной геополитической ситуации, условий политического и социально-экономического развития России и реальности угроз применения «информационного оружия»[202];

– разработка и создание механизмов формирования и реализации государственной информационной политики России;

– разработка методов повышения эффективности участия государства в формировании информационной политики государственных телерадиовещательных организаций, других государственных средств массовой информации;

– обеспечение технологической независимости России в важнейших областях информации, телекоммуникации и связи, определяющих ее безопасность, и в первую очередь в области создания специализированной вычислительной техники для образцов вооружений и военной техники;

– разработка современных методов и средств защиты информации, обеспечения безопасности информационных технологий и прежде всего используемых в системах управления войсками и оружием, экологически опасными и экономически важными производствами;

– развитие и совершенствование государственной системы защиты информации и системы защиты государственной тайны;

– создание и развитие современной защищенной технологической основы управления государством в мирное время, в чрезвычайных ситуациях и в военное время;

– расширение взаимодействия с международными и зарубежными органами и организациями при решении научно-технических и правовых вопросов обеспечения безопасности информации, передаваемой с помощью международных телекоммуникационных систем и систем связи;

– обеспечение условий для активного развития российской информационной инфраструктуры, участия России в процессах создания и использования глобальных информационных сетей и систем;

– создание единой системы подготовки кадров в области информационной безопасности и информационных технологий.

Представляется, что условием плодотворности решения указанных задач, как, впрочем, и любых иных, является перевод их в плоскость реальных установок, закрепленных нормативными средствами. Пока этого нет, задачи существуют сами себе, будучи замкнутыми в системе официальных взглядов.

Методы обеспечения информационной безопасности. Методы обеспечения информационной безопасности делятся на общие и частные. Общие методы, в свою очередь, дифференцируются на правовые, организационно-технические и экономические.

К правовым методам обеспечения информационной безопасности согласно Доктрине относятся разработка нормативных правовых актов, регламентирующих отношения в информационной сфере, и нормативных методических документов по вопросам обеспечения информационной безопасности России. Основными направлениями этой деятельности, в частности, являются:

– законодательное разграничение полномочий в области обеспечения информационной безопасности между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, определение целей, задач и механизмов участия в этой деятельности общественных объединений, организаций и граждан;

– разработка и принятие нормативных правовых актов РФ, устанавливающих ответственность юридических и физических лиц за несанкционированный доступ к информации, ее противоправное копирование, искажение и противозаконное использование, преднамеренное распространение недостоверной информации, противоправное раскрытие конфиденциальной информации, использование в преступных и корыстных целях служебной информации или информации, содержащей коммерческую тайну;

– законодательное закрепление приоритета развития национальных сетей связи и отечественного производства космических спутников связи;

– определение статуса организаций, предоставляющих услуги глобальных информационно-телекоммуникационных сетей на территории России и правовое регулирование деятельности этих организаций;

– создание правовой базы для формирования в России региональных структур обеспечения информационной безопасности.

Организационно-техническими методами обеспечения информационной безопасности, в частности, являются:

– создание и совершенствование системы обеспечения информационной безопасности России;

– усиление правоприменительной деятельности органов исполнительной власти;

– разработка, использование и совершенствование средств защиты информации и методов контроля эффективности этих средств;

– создание систем и средств предотвращения несанкционированного доступа к обрабатываемой информации и специальных воздействий, вызывающих разрушение, уничтожение, искажение информации, а также изменение штатных режимов функционирования систем и средств информатизации и связи;

– выявление технических устройств и программ, представляющих опасность для нормального функционирования информационно-телекоммуникационных систем, предотвращение перехвата информации по техническим каналам, применение криптографических средств защиты информации при ее хранении, обработке и передаче по каналам связи;

– сертификация средств защиты информации, лицензирование деятельности в области защиты государственной тайны, стандартизация способов и средств защиты информации;

– контроль за действиями персонала в защищенных

информационных системах.

Экономические методы обеспечения информационной безопасности включают в себя:

– разработку программ обеспечения информационной безопасности России и определение порядка их финансирования;

– совершенствование системы финансирования работ, связанных с реализацией правовых и организационно-технических методов защиты информации, создание системы страхования информационных рисков физических и юридических лиц.

Частные методы обеспечения информационной безопасности России разделяются на методы, использование которых обусловлено спецификой различных сфер жизнедеятельности общества и государства. В каждой из этих сфер имеются свои особенности, связанные со своеобразием объектов обеспечения безопасности, степенью их уязвимости в отношении угроз информационной безопасности. Доктрина не указывает прямо на конкретные частные методы, а оперируется объектами, наиболее подверженными воздействию угроз информационной безопасности, и мерами, которые следовало бы принять в сферах экономики, внутренней и внешней политики, науки и техники, духовной жизни, обороны, в общегосударственных информационных и телекоммуникационных системах, в правоохранительной и судебной сферах, в условиях чрезвычайных ситуаций.

§ 2. Особенности обеспечения информационной безопасности российской федерации в различных сферах общественной жизни

Сфера экономики. Сфера экономики считается одной из наиболее подверженных информационным угрозам, поскольку свобода рыночных отношений благоприятствует бесконтрольному созданию различных структур, занимающихся сбором, обработкой, хранением и передачей статистической, внешнеэкономической, финансовой, биржевой, налоговой, таможенной, коммерческой, служебной информации, используемой в дальнейшем для инсайдерских целей, целей дезинформации или формирования тенденциозной информации с последующим воздействием на оценки, намерения и политику хозяйствующих субъектов и органов государственной власти. Информационные угрозы сфере экономики возникают и при вовлечении иностранных фирм в процессы создания систем сбора и обработки экономической информации, ибо при этом складываются благоприятные условия для несанкционированного доступа к конфиденциальной информации и контроля за процессами ее передачи и обработки со стороны иностранных спецслужб.

Согласно Доктрине воздействию угроз информационной безопасности в сфере экономики наиболее подвержены:

– система государственной статистики;

– кредитно-финансовая система;

– информационные и учетные автоматизированные системы;

– системы бухгалтерского учета организаций;

– системы сбора, обработки, хранения и передачи финансовой, биржевой, налоговой, таможенной информации и информации о внешнеэкономической деятельности, в том числе государства.

Основными мерами по обеспечению информационной безопасности России в сфере экономики являются:

– организация и осуществление государственного контроля за созданием, развитием и защитой систем и средств сбора, обработки, хранения и передачи статистической, финансовой, биржевой, налоговой и таможенной информации;

– коренная перестройка системы государственной статистической отчетности в целях обеспечения достоверности,

полноты и защищенности информации;

– разработка национальных сертифицированных средств защиты информации и внедрение их в системы и средства сбора, обработки, хранения и передачи экономической информации;

– разработка и внедрение национальных защищенных систем электронных платежей на базе интеллектуальных карт, систем электронных денег и электронной торговли, стандартизация этих систем, а так же разработка нормативной правовой базы, регламентирующей их использование;

– совершенствование нормативной правовой базы, регулирующей информационные отношения в сфере экономики;

– совершенствование методов отбора и подготовки персонала для работы в системах сбора, обработки, хранения и передачи экономической информации.

Сфера внутренней политики. Основные направления внутренней политики государства согласно Конституции РФ определяются Президентом РФ, за которым закреплена обязанность представлять Федеральному Собранию ежегодные послания, рассматриваемые на совместном заседании палат парламента[203].

В своих посланиях Президент РФ ориентирует органы законодательной и исполнительной власти на решение жизненно важных на данный период времени проблем.

Как и иные важнейшие сферы общественной жизни, сфера внутренней политики не закрыта от неблагоприятных информационных воздействий и угроз. Наибольшую опасность в этой сфере согласно Доктрине представляют следующие угрозы информационной безопасности:

– нарушение конституционных прав и свобод граждан, реализуемых в информационной сфере;

– недостаточное правовое регулирование отношений в области прав различных политических сил на использование средств массовой информации для пропаганды своих идей;

– распространение дезинформации о политике РФ, деятельности федеральных органов государственной власти, событиях, происходящих в стране и за рубежом;

– деятельность общественных объединений, направленная на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности России, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной вражды, на распространение этих идей в средствах массовой информации.

Основными мероприятиями в области обеспечения информационной безопасности в сфере внутренней политики в соответствии с Доктриной являются:

– создание системы противодействия монополизации отечественными и зарубежными структурами составляющих информационной инфраструктуры, включая рынок информационных услуг и средства массовой информации;

– активизация контрпропагандистской деятельности, направленной на предотвращение негативных последствий распространения дезинформации о внутренней политике России.

Сфера внешней политики. Внешняя политика России и ее участие в международных отношениях является предметом ведения Российской Федерации. Основные направления внешней политики России, равно как и внутренней, определяются Президентом РФ, который осуществляет руководство ею. На Правительство РФ возложено осуществление мер по реализации внешней политики России.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию отмечается, в частности, что российская внешняя политика и в дальнейшем будет строиться сугубо прагматично, исходя из наших возможностей и национальных интересов – военно-стратегических, экономических, политических, а также с учетом интересов наших партнеров, прежде всего по СНГ[204].

Согласно Доктрине из внешних угроз информационной безопасности РФ в сфере внешней политики наибольшую опасность представляют:

– информационное воздействие иностранных политических, экономических, военных и информационных структур на разработку и реализацию стратегии внешней политики России;

– нарушение прав российских граждан и юридических лиц в информационной сфере за рубежом;

– попытка несанкционированного доступа к информации и воздействия на информационные ресурсы, информационную инфраструктуру федеральных органов исполнительной власти, реализующих внешнюю политику РФ, российских представительств и организаций за рубежом, представительств РФ при международных организациях.

К внутренним угрозам информационной безопасности в сфере внешней политики отнесены:

– нарушение установленного порядка сбора, обработки, хранения и передачи информации в федеральных органах исполнительной власти, реализующих внешнюю политику РФ и в подведомственных им организациях;

– информационно-пропагандистская деятельность политических сил, общественных объединений, средств массовой информации и отдельных лиц, искажающая стратегию и тактику внешнеполитической деятельности РФ;

– недостаточная информированность населения о внешнеполитической деятельности РФ.

Основными мероприятиями по обеспечению информационной безопасности России в сфере внешней политики, в частности, являются:

– разработка основных направлений государственной политики в области совершенствования информационного обеспечения внешнеполитического курса РФ;

– разработка и реализация комплекса мер по усилению информационной безопасности информационной инфраструктуры федеральных органов исполнительной власти, реализующих внешнюю политику РФ;

– совершенствование информационного обеспечения работы по противодействию нарушениям прав и свобод российских граждан и юридических лиц за рубежом;

– совершенствование информационного обеспечения субъектов РФ по вопросам внешнеполитической деятельности, которые входят в их компетенцию.

Сфера науки и техники. Сферу науки и техники образуют структуры осуществления и обеспечения научно-технической деятельности. Отношения в области науки и техники регламентируются специально-разработанными для этих целей нормативно-правовыми актами, главенствующее место среди которых занимает Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике»[205].

К числу основных внешних угроз информационной безопасности РФ в области науки и техники согласно Доктрине отнесены:

– стремление развитых иностранных государств получить противоправный доступ к научно-техническим ресурсам России для использования полученных российскими учеными результатов в собственных интересах;

– создание льготных условий на российском рынке для иностранной научно-технической продукции;

– политику западных стран, направленную на дальнейшее разрушение унаследованного от СССР единого научно-технического пространства государств – участников СНГ за счет переориентации на западные страны их научно-технических связей, а также отдельных, наиболее перспективных научных коллективов;

– активизацию деятельности иностранных государственных и коммерческих организаций в области промышленного шпионажа с привлечением к ней разведывательных и специальных служб.

К внутренним угрозам в области науки и техники отнесены, в

частности:

– сохраняющаяся сложная экономическая ситуация в России, ведущая к резкому снижению финансирования научно-технической деятельности, временное снижение престижа научно-технической сферы, утечка за рубеж идей и передовых разработок;

– неспособность предприятий национальных отраслей электронной промышленности производить на базе новейших достижений конкурентоспособную наукоемкую продукцию;

– проблемы в области патентной охраны результатов научно-технической деятельности;

– сложности реализации мероприятий по защите информации, особенно на акционированных предприятиях.

Основными путями противодействия угрозам информационной безопасности России в сфере науки и техники в соответствии с Доктриной являются:

– совершенствование законодательства РФ, регулирующего отношения в области науки и техники;

– совершенствование механизмов реализации действующего законодательства;

– создание системы оценки возможного ущерба от реализации угроз наиболее важным объектам обеспечения информационной безопасности РФ в области науки и техники.

Сфера духовной жизни. Реализация конституционных прав человека и гражданина, предполагающая необходимые социальные условия для всестороннего развития личности, в полной мере может быть осуществлена при условии обретения всеми гражданами беспрепятственного доступа к накопленному человечеством опыту, знаниям и духовным ценностям. Помочь этому процессу призвана защита прав человека, связанных с развитием, формированием и поведением личности, свободой массового информирования, использования культурного, духовно-нравственного наследия, исторических традиций. Сфера духовной жизни личности, и прежде всего сфера массового сознания, более всего подвержены информационным манипуляциям и поэтому нуждаются в соответствующих мерах безопасности.

Согласно Доктрине наибольшую опасность в сфере духовной жизни представляют следующие угрозы информационной безопасности:

– деформация системы массового информирования как за счет монополизации средств массовой информации, так и за счет неконтролируемого расширения сектора зарубежных средств в отечественном информационном пространстве;

– ухудшение состояния и постепенный упадок объектов российского культурного наследия, включая архивы, музейные фонды, библиотеки, памятники архитектуры;

– возможность нарушения общественной стабильности, нанесения вреда здоровью и жизни граждан вследствие деятельности религиозных объединений, проповедующих религиозный фундаментализм;

Основными направлениями обеспечения информационной безопасности РФ в сфере духовной жизни признаются:

– развитие в России основ гражданского общества;

– создание социально-экономических условий для осуществления творческой деятельности;

– государственная поддержка мероприятий по сохранению и возрождению культурного наследия народов и народностей РФ;

– разработка действенных организационно-правовых механизмов доступа средств массовой информации и граждан к открытой информации о деятельности федеральных органов государственной власти и общественных объединений, обеспечение достоверности сведений о социально значимых событиях общественной жизни, распространяемых через средства массовой информации;

– разработка специальных правовых и организационных механизмов недопущения противоправных информационно-психологических воздействий на массовое сознание общества, неконтролируемой коммерциализации культуры и науки, рациональное использование накопленных обществом информационных ресурсов, составляющих национальное достояние.

Сфера общегосударственных информационных и телекоммуникационных систем. Наибольшую уязвимость в данной сфере представляют средства и системы информатизации, программные средства, автоматизированные системы управления, системы связи и передачи данных, осуществляющие прием, обработку, хранение и передачу информации ограниченного доступа, а также информационные ресурсы, содержащие сведения, отнесенные к государственной тайне, и конфиденциальную информацию.

Основными угрозами информационной безопасности РФ в общегосударственных информационных и телекоммуникационных системах являются:

– деятельность специальных служб иностранных государств, преступных сообществ, организаций и групп, направленная на получение несанкционированного доступа к информации и осуществление контроля за функционированием

информационных и телекоммуникационных систем;

– нарушение установленного регламента сбора, обработки и передачи информации, преднамеренные действия и ошибки персонала информационных систем, отказ технических средств и сбои программного обеспечения;

– использование сертифицированных в соответствии с требованиями безопасности средств и систем информатизации и связи, а также средств защиты информации;

– привлечение к работам по созданию, развитию и защите информационных и телекоммуникационных систем организаций и фирм, не имеющих государственных лицензий на осуществление этих видов деятельности.

Основными направлениями обеспечения информационной безопасности в информационных и телекоммуникационных системах выступают:

– предотвращение перехвата информации с помощью технических средств;

– исключение несанкционированного доступа к обрабатываемой или хранящейся в технических средствах информации;

– предотвращение утечки информации по техническим каналам, возникающей при эксплуатации технических средств, ее обработки, хранения и передачи;

– предотвращение специальных программно-технических воздействий, вызывающих разрушение, уничтожение, искажение информации;

– обеспечение информационной безопасности при подключении общегосударственных информационных и телекоммуникационных систем к внешним информационным сетям, включая международные;

– обеспечение безопасности конфиденциальной информации при взаимодействии информационных и телекоммуникационных систем различных классов защищенности;

– выявление внедренных на объекты и в технические средства электронных устройств перехвата информации.

Сфера обороны. Объективно информационная безопасность сферы обороны заключается в предотвращении негативного информационного воздействия на информационные инфраструктуры, в том числе системы связи, программно-технические средства и информационные ресурсы центральных органов военного управления, органов военного управления видов Вооруженных Сил РФ и родов войск, объединений, соединений, воинских частей и организаций, входящих в структуру Вооруженных Сил.

Внешними угрозами, представляющими наибольшую опасность для объектов обеспечения информационной безопасности РФ в сфере обороны, выступают:

– все виды разведывательной деятельности зарубежных государств;

– информационно-технические воздействия (в том числе радиоэлектронная борьба, проникновение в компьютерные сети) со стороны вероятных противников;

– деятельность специальных служб иностранных государств, осуществляемая методами информационно-психологического воздействия.

К числу внутренних угроз информационной безопасности в сфере обороны отнесены:

– нарушение установленного регламента сбора, обработки, хранения и передачи информации, находящейся в штабах и учреждениях Министерства обороны России, в организациях оборонного комплекса;

– преднамеренные действия, а также ошибки персонала информационных и телекоммуникационных систем специального назначения;

Главными специфическими направлениями совершенствования системы обеспечения информационной безопасности в сфере обороны являются:

– систематическое выявление угроз и их источников, структуризация целей обеспечения информационной безопасности в сфере обороны и определение соответствующих практических задач;

– проведение сертификации общего и специального программного обеспечения, пакетов прикладных программ и средств защиты информации в существующих и создаваемых автоматизированных системах управления военного назначения и системах связи;

– постоянное совершенствование средств защиты информации от несанкционированного доступа, развитие защищенных систем связи и управления войсками и оружием, повышение надежности специального программного обеспечения;

– совершенствование структуры функциональных органов системы обеспечения информационной безопасности в сфере обороны и координация их взаимодействия;

– совершенствование приемов и способов стратегической и оперативной маскировки, разведки и радиоэлектронной борьбы, методов и средств активного противодействия операциям вероятного противника;

– подготовка специалистов в области обеспечения

информационной безопасности в сфере обороны.

Правоохранительная и судебная сферы. В соответствии с Доктриной наиболее важными объектами обеспечения информационной безопасности в правоохранительной и судебной сферах являются:

– информационные ресурсы федеральных органов исполнительной власти, реализующих правоохранительные и судебные функции, их информационно-вычислительные центры, научно-исследовательские учреждения и учебные заведения, содержащие специальные сведения и оперативные данные служебного характера;

– информационно-вычислительные центры, их информационное, техническое, программное и нормативное обеспечение;

– информационная инфраструктура, включая информационно-вычислительные сети, пункты управления, узлы и линии связи.

Наибольшую опасность для указанных объектов представляют:

– разведывательная деятельность специальных служб иностранных государств, международных преступных сообществ, организаций и групп, связанная со сбором сведений, раскрывающих задачи, планы деятельности, техническое оснащение, методы работы и места дислокации специальных подразделений и органов внутренних дел РФ;

– деятельность иностранных государственных и частных структур, стремящихся получить несанкционированный доступ к информационным ресурсам правоохранительных и судебных органов;

– нарушение установленного регламента сбора, обработки, хранения и передачи информации, содержащейся в картотеках и автоматизированных банках данных и использующейся для расследования преступлений;

– отсутствие единой методологии сбора, обработки и хранения информации оперативно-розыскного, справочного, криминалистического и статистического характера;

– преднамеренные действия, а также ошибки персонала, непосредственно занятого формированием и ведением картотек и автоматизированных банков данных.

Наряду с широко используемыми общими методами и средствами защиты информации применяются специфические их разновидности, главным из которых является создание защищенной многоуровневой системы интегрированных банков данных оперативно-розыскного, справочного,

криминалистического и статистического характера на базе специализированных информационно-телекоммуникационных систем.

Показанными выше особенностями обеспечения информационной безопасности РФ в некоторых сферах общественной жизни, которые нашли свое отражение в Доктрине в обобщенном плане, предметная область обеспечения информационной безопасности не исчерпывается. Существуют и иные сферы, подверженные влиянию информационных угроз. К их числу, например, следует отнести сферу образования и сферу правового регулирования, являющиеся наиболее информационно насыщенными областями общественной жизни.

Очевидно, что по мере роста информатизации общества и распространения компьютерных информационно-коммуникационных систем и сетей будут возрастать как позитивные возможности их использования, в том числе и в образовательных целях, так и риск отрицательных последствий, связанных прежде всего с дегуманизацией социальных стандартов и информационно-психологическим воздействием на обучаемых.

Что касается сферы правового регулирования, то, по нашему мнению, наибольшую угрозу представляют скрытые, а порой и явные сдвиги в правовой системе государства, тенденции снижения уровня реальной защищенности правом и переоценки государственного принуждения, формальный характер статуса личности и деформация образа ее потребностей.

§ 3. Государственная политика информационной безопасности и организационная основа системы ее обеспечения

Основные положения государственной политики обеспечения информационной безопасности России. Государственная политика обеспечения информационной безопасности России базируется на соблюдении баланса интересов личности, общества и государства в информационной сфере. Она определяет основные направления деятельности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в области обеспечения информационной безопасности, порядок закрепления их обязанностей по защите интересов РФ в информационной сфере в пределах установленной компетенции.

В основу государственной политики обеспечения информационной безопасности положены следующие принципы:

– соблюдение Конституции РФ, законодательства РФ, общепризнанных принципов и норм международного права при осуществлении деятельности по обеспечению информационной безопасности;

– открытость в реализации функций федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и общественных объединений, предусматривающая информирование общества об их деятельности, с учетом установленных законодательством РФ ограничений;

– правовое равенство всех участников процесса информационного взаимодействия;

– приоритетное развитие современных отечественных информационных и телекоммуникационных технологий, производство технических и программных средств, способных обеспечить совершенствование национальных телекоммуникационных сетей, их подключение к глобальным информационным сетям в целях соблюдения жизненно важных интересов России[206].

Приоритетным направлением государственной политики в области обеспечения информационной безопасности является совершенствование правовых механизмов регулирования общественных отношений, складывающихся в информационной сфере.

В рамках данного направления актуальными предполагаются:

– оценка эффективности применения действующих нормативных правовых актов;

– создание организационно-правовых механизмов обеспечения информационной безопасности;

– определение правового статуса всех субъектов отношений в информационной сфере, включая пользователей информационных и телекоммуникационных систем;

– создание системы сбора и анализа данных об источниках угроз информационной безопасности;

– разработка нормативных правовых актов, определяющих организацию следствия и процедуру судебного разбирательства по фактам противоправных действий в информационной сфере, а также порядок ликвидации последствий этих противоправных действий;

– разработка составов правонарушений с учетом специфики уголовной, гражданской, административной, дисциплинарной ответственности и включение соответствующих правовых норм в ГК РФ, УК РФ, в законодательство РФ о государственной службе;

– совершенствование системы подготовки кадров, используемых в области обеспечения информационной безопасности.

К первоочередным мероприятиям по реализации государственной политики обеспечения информационной безопасности РФ согласно Доктрине отнесены, в частности:

– разработка и внедрение механизмов реализации правовых норм, регулирующих отношения в информационной сфере, а также подготовке концепции правового обеспечения информационной безопасности;

– разработка и реализация механизмов повышения эффективности государственного руководства деятельностью государственных средств массовой информации;

– принятие и реализация федеральных программ, предусматривающих формирование общедоступных архивов информационных ресурсов федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ, обеспечение технологической независимости страны в области создания и эксплуатации информационно-телекоммуникационных систем оборонного значения;

– гармонизация отечественных стандартов в области информатизации и обеспечение информационной безопасности автоматизированных систем управления, информационных и телекоммуникационных систем общего и специального назначения.

Организационная основа системы обеспечения информационной безопасности РФ. Система обеспечения информационной безопасности РФ является частью системы обеспечения национальной безопасности страны, призванной к реализации государственной политики в информационной сфере. Реализуя эту политику, система обеспечения информационной безопасности выполняет ряд функций, важнейшими из которых являются:

– разработка нормативной правовой базы в сфере обеспечения информационной безопасности;

– создание условий для реализации прав граждан и общественных объединений на разрешенную законом деятельность в информационной сфере;

– оценка состояния информационной безопасности РФ, выявление источников внутренних и внешних угроз информационной безопасности, определение приоритетных направлений предотвращения, отражения и нейтрализации этих угроз;

– координация деятельности государственных органов, решающих задачи обеспечения информационной безопасности РФ;

– предупреждение, выявление и пресечение правонарушений, связанных с посягательствами на законные интересы граждан, общества и государства в информационной сфере;

– развитие отечественной информационной инфраструктуры, а также индустрии телекоммуникационных и информационных средств;

– проведение единой технической политики в области обеспечения информационной безопасности;

– организация фундаментальных и прикладных научных исследований в области обеспечения информационной безопасности РФ;

– защита государственных информационных ресурсов;

– осуществление международного сотрудничества в сфере обеспечения информационной безопасности.

Построение системы обеспечения информационной безопасности основано на разграничении полномочий органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также предметов ведения федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ.

Основными элементами организационной основы системы обеспечения информационной безопасности выступают:

– Президент РФ;

– Совет Федерации;

– Государственная Дума;
– Правительство РФ;
– Совет Безопасности РФ;
– федеральные органы исполнительной власти;
– межведомственные и государственные комиссии, создаваемые Президентом РФ и Правительством РФ;
– органы исполнительной власти субъектов РФ;
– органы местного самоуправления;
– органы судебной власти;
– общественные объединения;
– граждане.

Президент РФ в пределах своих полномочий руководит органами и силами по обеспечению информационной безопасности РФ; санкционирует действие по обеспечению информационной безопасности РФ; формирует, реорганизует и упраздняет подчиненные ему органы и силы по обеспечению информационной безопасности; определяет приоритетные направления государственной политики в области обеспечения информационной безопасности и меры по реализации Доктрины.

Палаты Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ и Правительства РФ формируют законодательную базу в сфере обеспечения информационной безопасности.

Правительство РФ координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ и предусматривает выделение средств, необходимых для реализации федеральных программ в области обеспечения информационной безопасности.

Совет Безопасности РФ проводит работу по выявлению и оценке угроз информационной безопасности РФ, готовит проекты решений Президента РФ по предотвращению таких угроз, разрабатывает предложения в области обеспечения информационной безопасности, координирует деятельность органов и сил по обеспечению информационной безопасности, контролирует реализацию решений Президента РФ.

Федеральные органы исполнительной власти обеспечивают исполнение законодательства РФ, решений Президента РФ и Правительства РФ в области обеспечения информационной безопасности; разрабатывают нормативные правовые акты в этой области и представляют их Президенту РФ и Правительству РФ.

Межведомственные и государственные комиссии решают в соответствии с предоставленными им полномочиями задачи обеспечения информационной безопасности РФ.

Органы исполнительной власти субъектов РФ взаимодействуют с федеральными органами исполнительной

власти по вопросам исполнения законодательства РФ, решений Президента РФ, Правительства РФ в области обеспечения информационной безопасности, а также по вопросам реализации федеральных программ в этой области; совместно с органами местного самоуправления осуществляют мероприятия по привлечению граждан, организаций и общественных объединений к оказанию содействия в решении проблем обеспечения информационной безопасности; вносят в федеральные органы исполнительной власти предложения по совершенствованию системы обеспечения информационной безопасности РФ.

Органы местного самоуправления обеспечивают соблюдение законодательства РФ в сфере обеспечения информационной безопасности РФ.

Органы судебной власти осуществляют правосудие по делам о преступлениях, связанных с посягательствами на охраняемые законом интересы личности, общества и государства в информационной сфере и обеспечивают судебную защиту прав граждан и общественных объединений в случае их нарушения.

В состав системы обеспечения информационной безопасности РФ могут входить элементы, ориентированные на решение локальных задач в этой области.

Компетенция федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, других государственных органов, входящих в состав системы обеспечения информационной безопасности РФ и ее подсистем, определяется федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ.

Глава XII
Ответственность за правонарушения в информационной сфере

Дополнительная литература

Братусь С. И. Юридическая ответственность и законность. М., 1976; *Тархов В. А.* Понятие юридической ответственности// Правоведение 1973 № 2; *Иоффе О. С.* Ответственность по советскому гражданскому праву. П., 1955; *Брайнин Я. М.* Уголовная ответственность и ее основания в советском уголовном праве. М., 1963; *Бельский К. С.* Разделение властей и ответственность в государственном управлении. М., 1990; *Салищева Н. Г.* Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970; *Алехин А. П., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации. М., 1994.

§ 1. Общие сведения о юридической ответственности за нарушение законодательства в информационной сфере

Понятие юридической ответственности относится к числу общетеоретических и применяемых в различных отраслях права. Это понятие неоднозначное и в известной мере спорное для юридической науки. Доктринальному единству подхода к данной категории препятствуют различия в исходных правовых позициях ученых, которые нашли отражение в многочисленных работах, посвященных проблемам юридической ответственности[207].

Являясь одним их юридических средств, нейтрализующих последствия ненадлежащего поведения субъекта, нарушающего права и охраняемые законом интересы других лиц, юридическая ответственность выступает как реакция государства на совершенное правонарушение. Эта реакция имеет властный, принудительный характер, понуждающий правонарушителя претерпеть неблагоприятные для него последствия в виде лишения определенных материальных или нематериальных благ. Исходя из этого, содержанием юридической ответственности будет выступать государственное властное принуждение, проявляющее себя в различных формах. Однако не всякое государственное принуждение следует считать ответственностью. Например, принудительное (судебное) воздействие, побуждающее нарушителя к исполнению своих обязанностей, не будет мерой ответственности, поскольку в данном случае отсутствует элемент дополнительных неблагоприятных последствий для нарушителя, т. е. тех самых лишений, которые выходят за рамки принудительно исполненной обязанности.

Юридическая ответственность за нарушения законодательства, регулирующего отношения в информационной сфере, имеет ряд специфических особенностей. Эти особенности заключаются в следующем:

– правонарушения, подпадающие под применение тех или иных мер воздействия на совершившего их субъекта, всегда связаны с информацией;

– правонарушения можно рассматривать в качестве информационно-правовых, если их связь с информацией является не только непосредственной, но и опосредованной наличием ее материального носителя.

Как и любая юридическая ответственность, ответственность за правонарушения в информационной сфере реализуется в рамках правоохранительных правоотношений, субъектами которых выступают нарушитель информационно-правовых норм и государство в лице уполномоченных на применение санкций органов. Лицо, привлекаемое к ответственности, имеет право на защиту от незаконного привлечения.

В доктрине выделяют принципы юридической ответственности, которые в полной мере распространяются и на ответственность в информационной сфере. К их числу относятся:

– принцип законности, означающий, что ответственность имеет место лишь за правонарушения в информационной сфере, признаваемые в качестве таковых законом;

– принцип обоснованности, заключающийся в установлении факта совершения лицом конкретного правонарушения;

– принцип справедливости, означающий, в частности, что ответственность должна быть соизмерима тяжести совершенного правонарушения;

– принцип неотвратимости, предполагающий неизбежность наступления для правонарушителя неблагоприятных последствий;

– принцип целесообразности, заключающийся в индивидуализации мер воздействия на правонарушителя и соответствии этих мер целям юридической ответственности.

Государственное принуждение осуществляется путем применения к нарушителю различных мер воздействия. От характера этих мер и характера последствий их применения зависит отраслевая принадлежность юридической ответственности за нарушения законодательства в информационной сфере. Если неблагоприятные последствия носят имущественный характер и выражаются в возмещении убытков, уплате неустойки, возмещении вреда, имеет место гражданско-правовая ответственность.

Если неблагоприятные последствия выражаются в санкциях, предусмотренных нормами административного или уголовного законодательства, имеет место административно-правовая или уголовная ответственность.

§ 2. Гражданско-правовая ответственность за правонарушения в информационной сфере

Специфика гражданско-правовых отношений, характеризующихся равенством участников, предопределяет особенности гражданско-правовой ответственности, которая, как было показано выше, выступает одной из разновидностей юридической ответственности. Главной из этих особенностей является имущественный характер принудительных мер воздействия на правонарушителя.

Комплекс гражданско-правовых мер, носящих имущественный характер, с помощью которых производится восстановление (признание) нарушенных (оспариваемых) субъективных прав в информационной сфере, достаточно неоднороден по своим общественным последствиям и юридической природе.

Какие из принудительных гражданско-правовых мер следует отнести к разряду влекущих для нарушителя неблагоприятные последствия имущественного плана? Это будут меры, связанные с возмещением убытков, взысканием неустойки и компенсацией морального вреда. Имущественные издержки нарушителя, являющиеся следствием применения данных мер, должны компенсировать, или, говоря другими словами, эквивалентно восполнить имущественную сферу потерпевшего. Меры гражданско-правовой ответственности предусмотрены в положениях ГК РФ и информационном законодательстве. Так, ст. 1100 и 1101 ГК РФ определено, в частности, что компенсация морального вреда осуществляется в случаях, когда вред причинен распространением сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию. Компенсация морального вреда осуществляется в денежной форме и независимо от вины причинителя вреда. В соответствии со ст. 58 Закона РФ «О средствах массовой информации» умаление свободы массовой информации, т. е. воспрепятствование в какой бы то ни было форме со стороны граждан, должностных лиц государственных органов и организаций, общественных объединений, законной деятельности учредителей, редакций, издателей и распространителей продукции средства массовой информации, а также журналистов, в том числе посредством осуществления цензуры, влечет ответственность в соответствии с законодательством РФ. Обнаружение органов, организаций,

учреждений или должностей, в задачи либо функции которых входит осуществление цензуры массовой информации, влечет немедленное прекращение их финансирования и ликвидацию.

Гражданско-правовая ответственность за правонарушения в информационной сфере подразделяется на договорную и внедоговорную. Договорная ответственность возникает при нарушении условий договора, которым предусмотрены санкции, прямо не обеспеченные нормами действующего законодательства. Внедоговорная ответственность возникает при причинении личности потерпевшего или его имуществу вреда, который не связан с неисполнением нарушителем договорных обязательств. Вне договорную ответственность обычно именуют деликтной. Примером деликтной ответственности будут являться меры по возмещению вреда, причиненного вследствие недостоверной или недостаточной информации о товаре (работе, услуге), предусмотренные ст. 1095 ГК РФ.

Для наступления ответственности должны существовать специфические основания. Применительно к гражданско-правовой ответственности такими основаниями будут являться условия, образующие в совокупности состав гражданского правонарушения. В доктрине гражданского права и на ее основе сформировался взгляд, в соответствии с которым состав правонарушения в имущественной сфере образуют следующие факты:

– противоправность поведения (действия или бездействия) лица, на которое предполагается возложить ответственность;

– наличие у потерпевшего убытков или вреда, в том числе морального;

– наличие причинной связи между противоправным характером поведения нарушителя и наступившими последствиями в виде убытков или вреда у потерпевшего;

– наличие вины правонарушителя.

Если иное не установлено законом (например, правилами ст. 1100 ГК РФ), возникновение ответственности связывается с одновременным наличием всех этих фактов.

Так, состав гражданского правонарушения (деликта), совершенного вследствие использования незаконных методов получения информации, находящийся в режиме коммерческой тайны, будут образовывать следующие факты.

В первую очередь, – *противоправность поведения,* состоящая в том, что лицо получило информацию, обладающую действительной или потенциальной коммерческой ценностью в силу ее неизвестности, помимо воли обладателя этой информации, например, путем несанкционированного сбора либо

находки документов, содержащих сведения, отнесенные к коммерческой тайне и последующего их разглашения. Установление факта противоправности поведения предполагаемого нарушителя выступает определяющим звеном при квалификации правонарушения, которое фиксируется для сведений, находящихся в режиме коммерческой тайны, присущими характеру этих сведений методами. Выявленный факт утраты соответствующих документов должен быть доведен до сведения руководителя организации или уполномоченного должностного лица, которые обязаны принять решение о проведении разбирательства (проверки). В ходе разбирательства должны быть собраны фактические данные, имеющие отношение к данному событию, которые в дальнейшем могут использоваться в качестве доказательств в суде.

При оценке *наличия убытков* у обладателя информации может учитываться большое количество факторов, производных от характера правонарушения. При этом принцип полноты возмещения причиненных убытков, присущий гражданско-правовой ответственности, требует, чтобы правонарушитель возместил их в полном объеме, включая как реальный ущерб, так и неполученные доходы. Оценивая убытки обладателя информации, находящейся в режиме коммерческой тайны, следует учитывать такие факторы, как неизвестность информации конкурентам, потребителям продукции, контрагентам по договорам, возможность использования информации путем продажи ее заинтересованным лицам, влияние на конъюнктуру рынка и т. п. Размер убытков должен быть подтвержден соответствующими документами.

Для возложения ответственности на лицо, незаконными методами получившее информацию, находящуюся в режиме коммерческой тайны, необходимо *наличие причинной связи* между действиями правонарушителя и возникшими убытками. При этом необходимо иметь в виду, что противоправное поведение лица только тогда является причиной убытков, когда оно прямо (непосредственно) связано с этими убытками. В рассматриваемом нами случае юридически значимой причинной связью будет связь между разглашением сведений, отнесенных к коммерческой тайне, и наступившими вследствие этого разглашения убытками обладателя информации.

Необходимым условием для привлечения лица, незаконными методами получившего информацию, находящуюся в режиме коммерческой тайны, является его *вина,* которая выступает в качестве субъективного условия ответственности. Это условие имеет значительную специфику по сравнению с другими

фактами, образующими состав правонарушения. Данная специфика обусловлена, во-первых, особенностями гражданско-правовых отношений и, во-вторых, ролью субъективного отношения нарушителя к собственным действиям, квалифицируемым по закону как правонарушение.

По общему правилу правонарушитель сам должен доказать отсутствие своей вины в разглашении сведений, отнесенных к коммерческой тайне. Соответственно обладатель информации не обязан доказывать вину лица незаконно получившего информацию. Отсутствие вины правонарушителя за изъятиями, установленными законом, освобождает его от гражданско-правовой ответственности.

§ 3. Административно-правовая ответственность за правонарушения в информационной сфере

Лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании закона, действовавшего во время и по месту совершения административного правонарушения. Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом РФ об административных правонарушениях или законами субъектов РФ установлена административная ответственность. Данный вид юридической ответственности носит публичный характер, поскольку административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершенное правонарушение и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

В информационной сфере действующим законодательством предусмотрен значительный перечень мер административного характера, применяемых к правонарушителям. Покажем эти меры подробнее, обратившись к тем из них, которые установлены Кодексом РФ об административных правонарушениях в области связи и информации[208].

Административно-правовые санкции, связанные непосредственно с информацией, определены в отношении нарушения установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных) (ст. 13.11), нарушения правил защиты информации (ст. 13.12), незаконной деятельности в области защиты информации (ст. 13.13), разглашения информации с ограниченным доступом (ст. 13.14), злоупотребления свободной массовой информации (ст. 13.15), воспрепятствования распространению продукции средства массовой информации (ст. 13.16), нарушения правил распространения обязательных сообщений (ст. 13.17), воспрепятствования уверенному приему радио– и телепрограмм (ст. 13.18), нарушения порядка представления статистической информации ст. 13.19), нарушения правил хранения, комплектования, учета или использования архивных документов (ст. 13.20), нарушения порядка изготовления или распространения продукции средства массовой информации (ст. 13.21), нарушения порядка представления

обязательного экземпляра документов, письменных уведомлений, уставов и договоров (ст. 13.23).

Иные составы действий, квалифицируемых в качестве административных правонарушений в информационной сфере, содержатся в разрозненном виде практически во всей Особенной части КоАП.

Административно-правовые санкции установлены, в частности, в отношении нарушения права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума (ст. 5.1), нарушения установленного порядка опубликования документов, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов (ст. 5.5), нарушения в ходе избирательной компании условий рекламы предпринимательской и иной деятельности (ст. 5.9), изготовления или распространения анонимных агитационных материалов (ст. 5.12), непредоставления возможности обнародовать опровержение или иное разъяснение в защиту чести, достоинства или деловой репутации (ст. 5.13), умышленного уничтожения или повреждения печатных материалов, относящихся к выборам, референдуму (ст. 5.14), непредоставления сведений об итогах голосования или о результатах выборов (ст. 5.25), непредоставления информации, необходимой для проведения коллективных переговоров и осуществления контроля за соблюдением коллективного договора, соглашения (ст. 5.29), отказа в предоставлении гражданину информации (ст. 5.39), уклонения от безвозмездной передачи копий геодезических или картографических материалов и данных в государственный картографо-геодезический фонд РФ (ст. 7.25), сокрытия или искажения экологической информации (ст. 8.5), сокрытия сведений о внезаконном падеже или об одновременных массовых заболеваниях животных (ст. 10.7), нарушения законодательства о рекламе (ст. 14.3), непредоставления сведений, необходимых для осуществления налогового контроля (ст. 15.6), нарушения требований законодательства, касающихся представления и раскрытия информации на рынке ценных бумаг (ст. 15.19), использования служебной информации на рынке ценных бумаг (ст. 15.21), публичного размещения рекламы под видом ценных бумаг, документов, удостоверяющих денежные и иные обязательства (ст. 15.24), непредоставления информации для составления списков присяжных заседателей (ст. 17.6), разглашения сведений о мерах безопасности (ст. 17.13), непредоставления сведений (информации) (ст. 19.7), непредоставления ходатайств, заявлений, сведений (информации) в антимонопольный орган, в орган регулирования

естественных монополий (ст. 19.8), нарушения законодательства о наименованиях географических объектов (ст. 19.10), предоставления ложных сведений для получения удостоверения личности гражданина (паспорта) либо других документов, удостоверяющих личность или гражданство (ст. 19.18), подделки документов, штампов, печатей или бланков, их использования, передачи либо сбыта (ст. 19.23), нарушения правил производства, хранения, продажи и приобретения специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации (ст. 20.23), несообщения сведений о гражданах, состоящих или обязанных состоять на воинском учете (ст. 21.4), умышленной порчи или утраты документов воинского учета (ст. 21.7).

Значительный перечень административных правонарушений, содержащихся в КоАП, касается противоправных действий в области связи. К их числу отнесены: самовольная установка или эксплуатация узла проводного вещания (ст. 13.1), самовольное подключение к сети электрической связи оконечного оборудования (ст. 13.2), самовольное проектирование, строительство, изготовление, приобретение, установка или эксплуатация радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств (ст. 13.3), нарушение правил проектирования, строительства, установки, регистрации или эксплуатации радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств (ст. 13.4), нарушение правил охраны линий или сооружений связи (ст. 13.5), использование несертифицированных средств связи либо предоставление несертифицированных услуг связи (ст. 13.6), несоблюдение установленных правил и норм, регулирующих порядок проектирования, строительства и эксплуатации сетей и сооружений связи (ст. 13.7), изготовление, реализация или эксплуатация технических средств, не соответствующих стандартам или нормам, регулирующим допустимые уровни индустриальных радиопомех (ст. 13.8), самовольное строительство или эксплуатация сооружений связи (ст. 13.9), изготовление в целях сбыта либо сбыт заведомо поддельных государственных знаков почтовой оплаты, международных ответных купонов, использование заведомо поддельных клише франкировальных машин, почтовых штемпелей или иных именных вещей (ст. 13.10), повреждение телефонов-автоматов (ст. 13.24).

За совершение административных правонарушений в информационной сфере установлены и применяются, как правило, такие виды административных наказаний, как предупреждение, административный штраф, конфискация орудия

совершения или предмета административного правонарушения.

Так, согласно ст. 13.12 КоАП нарушение условий, предусмотренных лицензией на осуществление деятельности в области защиты информации (за исключением информации, составляющей государственную тайну), влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех до пяти минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц – от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц – от пятидесяти до ста минимальных размеров оплаты труда.

Использование несертифицированных информационных систем, баз и банков данных, а также несертифицированных средств защиты информации, если они подлежат обязательной сертификации (за исключением средств защиты информации, составляющей государственную тайну), влечет положение административного штрафа на граждан в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда с конфискацией несертифицированных средств защиты информации или без таковой; на должностных лиц – от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц – от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда с конфискацией несертифицированных средств защиты информации или без таковой.

В соответствии со ст. 13.20 КоАП нарушение правил хранения, комплектования, учета или использования архивных документов влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от одного до трех минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц – от трех до пяти минимальных размеров оплаты труда.

Административно-правовая ответственность строится на началах вины, существующей в форме умысла и форме неосторожности.

Административное правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично.

Административное правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких

последствий, хотя должно было и могло их предвидеть.

§ 4. Уголовная ответственность за преступления в информационной сфере

Уголовная ответственность относится к одному из видов юридической ответственности и является по своему содержанию наиболее строгим из них. Уголовная ответственность возлагается только за совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного уголовным законодательством. Другие виды ответственности могут наступать как за совершение правонарушений, содержащих состав преступления, так и за совершение иных проступков.

Под уголовной ответственностью чаще всего понимают обязанность лица, совершившего преступление, претерпеть наказание, заключающееся в лишениях личного или имущественного характера, порицающее его за совершенное преступление[209]. Уголовная ответственность носит личный характер, т. е. возлагается на виновное в совершении преступления физическое лицо (ст. 19 УК РФ). В соответствии со ст. 8 УК РФ основанием уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного УК. Таким образом, единственным и достаточным основанием уголовной ответственности является наличие в совершенном деянии состава преступления. Законодатель не раскрывает само понятие состава, однако в уголовно-правовой доктрине под ним понимают совокупность объективного и субъективных признаков (объект преступления, объективная сторона преступления, субъективная сторона преступления, субъект преступления).

Уголовное законодательство РФ устанавливает значительное количество норм, в соответствии с которыми деяния, совершенные в информационной сфере, признаются уголовно наказуемыми. Данные нормы рассосредоточены в таких подразделениях УК РФ, как преступления против свободы, чести и достоинства личности (гл. 17), преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина (гл. 19), преступления против собственности (гл. 21), преступления в сфере экономической деятельности (гл. 22), преступления против общественной безопасности (гл. 24), преступления против здоровья населения и общественной нравственности (гл. 25), преступления в сфере компьютерной информации (гл. 28), преступления против основ конституционного строя и безопасности государства (гл. 29), преступления против

государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (гл. 30), преступления против правосудия (гл. 31), преступления против порядка управления (гл. 32), преступления против мира и безопасности человечества (гл. 34).

Уголовно-правовые санкции, связанные с информацией прямо или опосредованно, установлены в отношении таких деяний, как клевета (ст. 129), оскорбление (ст. 130), нарушение неприкосновенности частной жизни (ст. 137), нарушение тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных или иных сообщений (ст. 138), отказ в предоставлении гражданину информации (ст. 140), фальсификация избирательных документов, документов референдума или неправильный подсчет голосов (ст. 142), воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов (ст. 144), хищение предметов, имеющих особую ценность (ст. 164), заведомо ложная реклама (ст. 182), незаконные получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую или банковскую тайну (ст. 183), злоупотребление при выпуске ценных бумаг (эмиссии) (ст. 185), незаконный экспорт технологий, научно-технической информации и услуг, используемых при создании оружия массового поражения, вооружения и военной техники (ст. 189), невозвращение на территорию РФ предметов художественного, исторического и археологического достояния народов РФ и зарубежных стран (ст. 190), заведомо ложное сообщение об акте терроризма (ст. 207), незаконная выдача либо подделка рецептов или иных документов, дающих право на получение наркотических средств или психотропных веществ (ст. 233), сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей (ст. 237), незаконное распространение порнографических материалов или предметов (ст. 242), неправомерный доступ к компьютерной информации (ст. 272), создание, использование и распространение вредоносных программ для ЭВМ (ст. 273), нарушение правил эксплуатации ЭВМ, системы ЭВМ или их сети (ст. 274), государственная измена (ст. 275), шпионаж (ст. 276), разглашение государственной тайны (ст. 283), утрата документов, содержащих государственную тайну (ст. 284), отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию РФ или Счетной палате РФ (ст. 287), служебный подлог (ст. 292), разглашение данных предварительного расследования (ст. 310), разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении судьи и участников уголовного процесса (ст. 311), разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в

отношении должностного лица правоохранительного или контролирующего органа (ст. 320), приобретение или сбой официальных документов и государственных наград (ст. 324), похищение или повреждение документов, штампов, печатий (ст. 325), подделка, изготовление или сбыт поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей, бланков (ст. 327), публичные призывы к развязыванию агрессивной войны (ст. 354).

За совершение преступлений применяются наказания, виды которых определены ст. 44 УК РФ. К ним, в частности, относятся: штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, исправительные работы, конфискация имущества, арест, лишение свободы на определенный срок, пожизненное лишение свободы, смертная казнь.

Так, согласно ст. 140 УК РФ неправомерный отказ должностного лица в предоставлении собранных в установленном порядке документов и материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина, либо предоставление гражданину неполной или заведомо ложной информации, если эти деяния причинили вред правам и законным интересам граждан, наказываются штрафом в размере от двухсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от двух до пяти лет.

В соответствии со ст. 183 УК РФ собирание сведений, составляющих коммерческую или банковскую тайну, путем похищения документов, подкупа или угроз, а равно иным незаконным способом с целью разглашения либо незаконного использования этих сведений, – наказывается штрафом в размере от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного до двух месяцев либо лишением свободы на срок до двух лет.

Незаконное разглашение или использование сведений, составляющих коммерческую или банковскую тайну, без согласия их владельца, совершенные из корыстной или иной личной заинтересованности и причинившие крупный ущерб, наказываются штрафом в размере от двухсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев либо лишением свободы на срок до трех лет со штрафом в размере до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда

или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного месяца либо без такового.

Более строгое наказание предусмотрено за деяния, повлекшие разглашение государственной тайны. Согласно ст. 283 УК РФ разглашение сведений, составляющих государственную тайну, лицом, которому она была доверена или стала известна по службе или работе, если эти сведения стали достоянием других лиц, при отсутствии признаков государственной измены, наказывается арестом на срок от четырех до шести месяцев либо лишением свободы на срок до четырех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

То же деяние, повлекшее тяжкие последствия, наказывается лишением свободы на срок трех до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

Программа спецкурса по информационному праву «основы информационного права России»

Тема I. Информация и право на информацию

Общие сведения о феномене информации. Сущность конституционного права на информацию и его гарантии

Тема II. Предмет и методы информационного права и его место в системе российского права

Предмет, методы, понятие и принципы информационного права. Место информационного права в системе российского права

Тема III. Информационные правоотношения

Понятие и виды информационных правоотношений. Субъекты информационных правоотношений. Объекты информационных правоотношений. Содержание информационных правоотношений

Тема IV. Информационное законодательство

Понятие информационного законодательства и его система. Структура и общая характеристика информационного законодательства. Действие нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в информационной сфере

Тема V. Правовые режимы информации

Понятие правового режима информации и его разновидности. Режим свободного доступа. Режим ограниченного доступа. Режим документированной информации

Тема VI. Правовое регулирование отношений в сфере формирования и использования информационных ресурсов

Понятие и виды информационных ресурсов. Пользование информационными ресурсами. Участие в международном информационном обмене. Правовое регулирование отношений в сфере сохранения и использования библиотечных фондов. Правовое регулирование отношений в области формирования обязательного экземпляра документов. Правовое регулирование отношений в сфере формирования, хранения, учета и использования архивов и архивных фондов

Тема VII. Правовое регулирование отношений в сфере организации и деятельности средств массовой информации

Средства массовой информации и организация их деятельности. Распространение массовой информации. Отношения средств массовой информации с гражданами и организациями. Профессиональный статус журналиста.

Тема VIII. Правовое регулирование отношений в сфере рекламной деятельности

Понятие рекламы и требования, предъявляемые к ней. Субъекты рекламной деятельности, их права и обязанности. Государственный контроль в области рекламы и ответственность за ненадлежащую рекламу

Тема IX. Правовое регулирование отношений в области связи

Общие сведения о связи и структуре ее функционирования. Государственное регулирование деятельности в области связи

Тема X. Правовое регулирование отношений в сфере охраны государственной тайны

Понятие государственной тайны, состав и принципы формирования сведений, подлежащих засекречиванию. Отнесение сведений к государственной тайне, их засекречивание и рассекречивание. Распоряжение сведениями, составляющими государственную тайну. Допуск к государственной тайне. Сертификация средств защиты информации

Тема XI. Правовые вопросы обеспечения информационной безопасности

Понятие информационной безопасности, основные задачи и методы ее обеспечения. Особенности обеспечения информационной безопасности Российской Федерации в различных сферах общественной жизни. Государственная политика информационной безопасности и организационная основа системы ее обеспечения

Тема XII. Ответственность за правонарушения в информационной сфере

Общие сведения о юридической ответственности за нарушение законодательства в информационной сфере. Гражданско-правовая ответственность за правонарушения в информационной сфере. Административно-правовая ответственность за правонарушения в информационной сфере. Уголовная ответственность за преступления в информационной сфере

Городов Олег Александрович

Доктор юридических наук, доцент кафедры коммерческого права Санкт-Петербургского государственного университета

Автор более 40 опубликованных работ по проблемам интеллектуальной собственности, жилищному и информационному праву. Среди них: Интеллектуальная собственность: правовые аспекты коммерческого использования. СПб.: Изд-во СПбГУ., 1999. 259 с; Жилищное право: Учебное пособие. М.: Юрайт, 2001. 195 с; Отсроченная экспертиза заявок на изобретения в современном патентном праве. СПб.: Знание, 1998. 144 с; соавтор ряда учебников, в том числе: Коммерческое право: В 2 ч. Учебник. М.: Юристь, 2002.

Специализируется в области правовой охраны и использования объектов интеллектуальной собственности, а также в области жилищного права.

notes

Примечания

1

Fisher, Sir Ronald. Statistical Methods for Research Workers, Oliver & Boyd, Ltd, London, 1925; *Hartley R.V.L.* Transmission of Information // Bell System Tech. Y., 7.1928; Теория информации и ее приложения / Под ред. А. А. Харкевича. М., 1949; *Шеннон К.* Работы по теории информации и кибернетики. М., 1963; *Винер Н.* Кибернетика. М., 1958.

2

Шеннон К. Работы по теории информации и кибернетике. С. 243 и др.

3

Эшби У. Р. Введение в кибернетику. М., 1958. С. 18.

4

Моль А. Теория информации и эстетическое восприятие. М., 1966. С. 15.

5

Махлуп Ф. Производство и распространение знаний в США. М., 1966. С. 36–37.

Бриллюэн Л. Научная неопределенность и информация. М., 1966. С.12.

Винер Н. Кибернетика и общество. М., 1968. С. 31.

Матминас Е. З. К классификации информации в экономике // Экономика и математические методы. 1965. Т. 1. Вып. 4; *Ахлибинский Б. В.* Информация и система. Л., 1969; *Махлуп Ф.* Производство и распространение знаний в США.; *Тарасенко Ф. П.* Введение в курс теории информации. Томск, 1963; *трейдер Ю. А.* Об одной модели семантической теории информации // Проблемы кибернетики. М., 1965.

9

Махлуп Ф. Производство и распространение знаний в США. С. 49–51.

Бачило И. П., Лопатин В. Н., Федотов М. А. Информационное право: Учебник/Под ред. Б. Н. Топорнина. СПб., 2001. С. 146.

Штейнбух К. Автомат и человек. М., 1966. С. 419.

СЗРФ. 1995. № 8. Ст. 609.

Черняк Ю. И. Информация и управление. М., 1974.С. 62–64.

14

Бачило И. П., Лопатин В. Н., Федотов М. А. Информационное право: Учебник/Под ред. Б. Н. Топорнина. СПб., 2001. С. 143–145.

СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 609; 1996. № 28. Ст. 3347.

О свободной и связанной информации см. на стр. 22–23 настоящей работы.

СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 2; № 1. Ст. 1; Российская газета. 2002. 14 февр.

Мы привели понятие информационных процессов, содержащееся в ст. 2 Федерального закона «Об участии в международном информационном обмене» от 4 июля 1996 г. В Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации» от 20 февраля 1995 г., дается несколько иное понятие, а именно информационные процессы – процессы сбора, обработки, накопления, хранения, поиска и распространения информации.

Клаус Г. Сила слова. М., 1967.

Шершеневич Г. Ф. Общая теория права: Учебное пособие. Вып. 3. М., 1995 (по изданию 1910–1912 годов). С. 186.

Протасов В. Н. Правоотношение как система. М., 1991. С. 89.

22

Подробнее о ценностных аспектах информации см.: *Харкевич А. А.* О ценности информации // Проблемы кибернетики. 1960. № 4. С. 54: *Полетаев И. А.* К определению понятия «информация». II. Прагматический аспект. О ценности информации // Исследования по кибернетике. М., 1970. С. 228–239.

23

Винер Н. Кибернетика и общество. М., 1958.С. 166.

Клаус Г. Кибернетика и философия. М., 1963. С.76 и др.

Жуков Н. И. Информация (философский анализ центрального понятия кибернетики). Минск, 1971. С. 242.

Бриллюэн Л. Наука и теория информации. М., 1960.

27

Описание перехода свободной информации в связанную и наоборот см.: *Жуков Н. И.* Информация (философский анализ центрального понятия кибернетики). С. 215–225.

Ахлибининский Б. В. Информация и система. Л., 1969. С. 113–117.

29

Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 1997. С. 275 (автор раздела – А. С. Мордовец).

30

При определении структуры предметной области информационного права мы исходим из конституционной нормы, правозглашающей право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ), а также из законодательно определенного понятия информационной сферы как сферы деятельности субъектов, связанной с созданием, преобразованием и потреблением информации (ст. 2 Федерального закона «Об участии в международном информационном обмене»).

Копылов В. А. Информационное право: Учебник. М., 2002.С. 84–87.

32

Бачило И. П., Лопатин В. Н., Федотов М. А. Информационное право: Учебник. С. 97.

Рассолов М. М. Информационное право: Учебное пособие. М., 1999. С. 24–26.

Копылов В. А. Информационное право: Учебник. С. 103–105.

Бачило И. Л. О праве на информацию в Российской Федерации. М., 1997; *Бачило И. П., Лопатин В. Н., Федотов М. А.* Информационное право: Учебник; *Венгеров А. Б.* Право и информация в условиях автоматизации управления. М., 1978; *Гаврилов О. А.* Курс правовой информации: Учебник для вузов. М., 2000; *Дозорцев В. А.* Понятие исключительного права // Проблемы современного гражданского права: Сборник статей. М., 2000. С. 287–320; *Копылов В. А.* Информационное право: Учебник; *Рассолов М. М.* Информационное право: Учебное пособие.

36

Бачило И. Л., Лопатин В. Н., Федотов М. А. Информационное право: Учебник. С. 769–773; *Копылов В. А.* Информационное право: Учебник. С. 423–429.

Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 44–46.

Алексеев С. С. Теория права. М., 1993. С.110.

39

Райхер В. К. Общественно-исторические типы страхования. М., 1947. С. 188–189.

Копылов В. А. Информационное право: Учебник. С. 131.

Рассолов М. М. Информационное право: Учебное пособие. С. 41.

Бачило И. П., Лопатин В. Н., Федотов М. А. Информационное право: Учебник. М., 2001. С. 199 (автор главы – И. Л. Бачило).

43

Рассолов М. М. Информационное право: Учебное пособие. С. 42.

Копылов В. А. Информационное право: Учебник. С. 133.

45

Рассолов М. М. Информационное право: Учебное пособие. С.47.

Там же. С. 48.

Копылов В. А. Информационное право: Учебник. С. 131–132.

См. главы I и VI настоящего пособия.

СЗРФ. 1995. № 1.Ст. 2.

ВВС РФ. 1993 № 33. Ст. 1311.

51

Бачило И. П., Лопатин В. Н., Федотов М. А. Информационное право: Учебник. С. 168–169.

СЗРФ. 1995. № 8. Ст. 609.

Там же. 1996. № 28. Ст. 3347.

Там же. 1995. № 1. Ст. 1; Российская газета. 2002. 14 февр.

ВВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300; СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 169; № 24. Ст. 2256; № 30. Ст. 2870;1996. № 1. Ст. 4; 1998. № 10. Ст. 1143; 2000. № 26. Ст. 2737; № 32. Ст. 3333; Российская газета. 2001. 9 авг.

Российская газета. 1993. 21 сент.; СЗ РФ. 1997. № 41. Ст. 4673.

СЗРФ. 1995. № 8. Ст. 600.

ВВС РФ. 1993. № 12. Ст. 423.

Российская газета. 2002. 12 янв.

СЗРФ. 1995. № 3. Ст. 170.

ВВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300; СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4698.

СЗРФ. 1995. № 30. Ст. 2864.

Там же. № 1. Ст. 2.

ВВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1311.

СЗРФ. 1999. № 29. Ст. 3697.

Там же. 1995. № 34. Ст. 3425.

Там же. № Ю.Ст. 823.

Там же. 1998. № 19. Ст. 2079.

Там же. 1995. № 49. Ст. 4775;1998 № 5. Ст. 561.

Там же. 1997. № 10. Ст. 1125.

Там же. 1999. № 8. Ст. 1010.

Там же. 1996. № 51. Ст. 5806.

Там же. 1992. № 1–2. Ст. 7.

Там же. 1998. № 35. Ст. 4407.

БНАРФ. 1997. № 17.

Там же. 1993. № 11.

Сумин А. А. Комментарий к Закону Российской Федерации «О государственной тайне». М., 2001. С. 180–199.

Международная защита прав и свобод человека: Сборник документов. М., 1990.

Содружество. 1992. Вып. 7. С. 74–76.

Бюллетень международных договоров. 1995. № 2.

Содружество. 1992. Вып. 6. С. 32–35.

Сборник международных соглашений МВД России. М., 1996.

СЗ РФ 1994. № 8. Ст. 801; 1999. № 43. Ст. 5124.

Там же. 1996. № 22. Ст. 2663.

Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. С. 46, 252–253 и др.; *Матузов Н. И., Малько А. В.* Правовые режимы: Вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1. С. 16–29; *Исаков В. Б.* Правовые режимы и их совершенствование // 27 съезд КПСС и развитие теории права. Свердловск, 1982. С. 34–39; *Ерофеев Б. В.* Земельное право России. Особенная часть: Учебник: В 2 ч. М., 1994.; *Попондопуло В. Ф.* Правовой режим предпринимательства. СПб., 1994; *Бахрах Д. Н.* Административное право. М., 1993.

Алексеев С. С. Теория права. С. 170.

В данном случае мы расширили круг взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний термином «фактические управомочия», руководствуясь следующими соображениями. Если между дозволительным способом правового регулирования (дозволено все, кроме того, что запрещено) и его запретительным антиподом (запрещено все, кроме того, что дозволено) существует двухсторонняя связь, выражающаяся в соотношении дозволений и запретов, то и позитивные обязывания также должны с чем-то соотноситься. Парной категорией, соответствующей позитивным обязываниям, будет категория фактических управомочий, относящаяся к разряду общих дозволений, но не тождественная им. Это следует из известной юридической аксиомы: обязывая кого-либо, закон одновременно с этим предоставляет для других субъектов соответствующее право. Таким образом, термин фактическое управомочие дополняет те элементы правового режима, которые призваны создавать особую направленность регулирования, а в конечном счете делает понятие правового режима более универсальным.

На практике термин «фактическое управомочие» может быть применен в отношении сведений, составляющих коммерческую и служебную тайну и обладатель которых не наделяется какими-либо исключительными правами на данный объект гражданских прав, но располагает фактической монополией на него.

СЗРФ. 1995. № 8. Ст. 609.

Там же. 1997. № 41. Ст. 4673.

О связанной информации см.: *Городов О. А.* Информация как объект гражданских прав // Правоведение. 2001. № 5. С. 72–83.

Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1242; СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2866.

Там же. 1992. № 42. Ст. 2328.

Там же. Ст. 2319.

Там же. Ст. 2325.

Там же. Ст. 2322.

В последнее время комплексная конструкция исключительных прав обоснованно подвергается переосмыслению, в связи с тем, что личные неимущественные права наряду с правом собственности и исключительными имущественными правами на использование результатов интеллектуальной деятельности образуют самостоятельную ветвь абсолютных прав (см., напр.: *Дозорцев В. А.* Понятие исключительного права // Проблемы современного гражданского права: Сборник статей. М., 2000. С. 314–317.

ВВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300; СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3808; № 2. Ст. 219.

Ткачук И. Б. Коммерческая тайна: организация защиты, расследование посягательств. М., 1999. С. 9.

Бачило И. П., Лопатин В. Н., Федотов М. А. Информационное право: Учебник. 2001. С. 483.

СЗ РФ. 2001. № 33 Ст. 3422; Российская газета. 2002. 12 янв.

Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 2470.

В литературе, посвященной вопросам служебной и коммерческой тайны, высказываются различные позиции, касающиеся соотношения информации, составляющей служебную и коммерческую тайну, и объектов исключительных прав. Представляются ошибочными взгляды сторонников отнесения служебной и коммерческой тайны к самостоятельной разновидности объектов интеллектуальной собственности, поскольку ими ставится знак равенства между монополией de jure (исключительным правом) и монополией de facto (самостоятельными превентивными мерами, основанными на общем дозволении это делать).

СЗ РФ. 1996. № 28. Ст. 3347.

Там же. 1997. № 10. Ст. 1127.

Более узкое значение понятию персональных данных придает Трудовой кодекс РФ. Согласно ст. 85 Трудового кодекса персональные данные работника – информация, необходимая работодателю в связи с трудовыми отношениями и касающаяся конкретного работника (Российская газета. 2002. 31 дек.)

СЗРФ. 1992. № 1–2. Ст. 7.

Там же. 1996. № 48. Ст. 5369.

Там же. 1995. № 33. Ст. 3340.

Там же. № 31. Ст. 2990.

Информационно-правовая система «Кодекс».

111

ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 357; СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492; 1998. № 31. Ст. 3829; 1999. № 28. Ст. 3469; Российская газета. 2001. 23 июня.

Российская газета. 2001. 9 авг.

113

Там же.

СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3431.

115

По смыслу цитированной ст. 6 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц» сведения об идентификационном номере налогоплательщика не являются открытыми и общедоступными, но они, в то же время согласно ст. 102 Налогового кодекса РФ «не составляют» и налоговую тайну. В этой связи представляется целесообразным отнести указанные сведения в разряд персональных данных.

Подробнее о секретных изобретениях см.: *Городов О. А.* 1) Проект и секретные изобретения // Вопросы изобретательства. 1990. № 9; 2) Отсроченная экспертиза заявок на изобретение в современном патентном праве. СПб., 1998. С. 125–134.

СЗ РФ. 1995. № 37. Ст. 3619.

Там же. № 1. Ст. 1; Российская газета. 2002. 14 февр.

119

Примечателен в этой связи фрагмент рассуждений И. А. Покровского по поводу продуктов духовной деятельности, получающих общественное признание и вследствие этого делающихся объективными общественными благами, который мы приводим ниже: «Не только в правовых системах примитивных народов, но даже еще в праве римском духовная деятельность подобного рода не давала никаких субъективных прав на ее продукты их авторам и не пользовалась никакой правовой защитой. Всякий мог опубликовать или воспроизвести без согласия автора его произведение, осуществить его техническое изобретение. Насколько мало ценилась в римском праве духовная деятельность сама по себе, видно уже из того, что в классическую эпоху, например, поэма, написанная на чужом писчем материале, или картина, нарисованная на чужой доске, принадлежали не поэту или художнику, а собственнику писчего материала или доски. Правда, для Юстиниана такая норма показалась уже конфузной и была отменена…» *(ПокровскийИ. А.* Основные проблемы гражданского права. М., 1998. С. 133).

Российская газета. 2002. 12 янв.

121

Бачило И. П., Лопатин В. Н., Федотов М. А. Информационное право: Учебник. С. 190–196.

СЗРФ. 1996. № 28. Ст. 3347.

123

Богуславский М. М. Международное частное право: Учебник. 3-е изд. М., 1998. С. 197.

СЗ РФ. 1995. № 42. Ст. 3924.

Бюллетень международных договоров. 1995. № 2; Содружество. 1992. Вып. 6. Вып. 7.

Подробнее об информационных системах см.: *Гаврилов О. А.* Курс правовой информатики: Учебник для вузов. М., 2000; *Лаптева А. Н., Петрова С. Н.* Как получить правовую информацию с использованием последних достижений информационных технологий // Защита прав создателей и пользователей программ для ЭВМ и баз данных. М., 1996. С. 137–174.

СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 600.

128

Положение о порядке разработки, производства, реализации и использования средств криптографической защиты информации с ограниченным доступом, не содержащей сведений, составляющих государственную тайну (Положение ПКЗ-99), утв. Приказом ФАПСИ от 23 сентября 1999 г. № 158// Российская газета. 2000. 26янв.; Приказ ФАПСИ от 13 июня 2001 г. № 152 «Об утверждении Инструкции об организации и обеспечении безопасности хранения, обработки и передачи по каналам связи с использованием средств криптографической защиты информации с ограниченным доступом, не содержащей сведений, составляющих государственную тайну» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2001. № 34; Положение о лицензировании деятельности по разработке и (или) производству средств защиты конфиденциальной информации, утв. Постановлением Правительства РФ от 27 мая 2002 г. № 348// Российская газета. 2002. 22 июня; Положение о лицензировании деятельности по технической защите конфиденциальной информации, утв. Постановлением Правительства РФ от 30 апреля 2002 г. № 290 // Российская газета. 2002. 7 мая.

СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 2.

130

Приведенную в ст. 4 Федерального закона «О библиотечном деле» классификацию библиотек нельзя признать удачной, поскольку законодатель не выдержал требование единства классификационного основания по формам собственности. В разряд частных библиотек должны быть включены библиотеки общественных объединений, библиотеки организаций, обладающих имуществом на праве собственности а также библиотеки, учрежденные иностранцами.

СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 1; Российская газета. 2002. 14февр.

Представляется, что классификация обязательных экземпляров документов по основанию места их изготовления, произведенная в ст. 1 Федерального закона «Об обязательном экземпляре документов», крайне неудачна, поскольку не отражает принадлежность ни оригинала документа, ни его экземпляра.

ВВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1311.

САПП РФ. 1994. № 42. Ст. 878; СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1575; 1998. № 49. Ст. 6007.

135

САПП РФ. 1994. № 12. Ст. 878; СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1575; Российская газета. 1998. 9 дек.

Вестник ФС ФО России. 2002. № 2.

137

См. Приказ Федеральной архивной службы России от 6 июля 1998 г. № 51 «Об утверждении Правил работы пользователей в читальных залах государственных архивов Российской Федерации» // БНА. 1998. № 37–38.

138

См., напр.: Положение о порядке рассекречивания и продления сроков засекречивания архивных документов Правительства СССР, утв. Постановлением Правительства РФ от 20 февраля 1995 г. № 170 // СЗ РФ. 1995. № 9. Ст. 762.

ВВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300; СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 169; № 24. Ст. 2256; № 30. Ст. 2870; 1996. № 1. Ст. 4; 1998. № 10. Ст. 1143; 2000. № 26. Ст. 2737; № 32. Ст. 3339; Российская газета. 2001. 9 авг.

140

Аудиовизуальное сообщение – это информация, представляющая собой серию связанных между собой кадров (с сопровождением или без сопровождения их звуком), предназначенная для зрительного и слухового восприятия с помощью соответствующих технических устройств.

141

Бачило И. П., Лопатин В. Н., Федотов М. А. Информационное право: Учебник. С. 314.

142

Там же.

143

Там же. С. 315.

Российская газета. 2001. 9 авг.

Представляется, что формулу универсального правопреемства в данном случае применять не следовало бы по причине явного противоречия правовой ситуации правилам, установленным ст. 58 и ст. 61 ГК РФ.

Российская газета 2001. 10 авг.; 2002. 26 марта.

См. § 5 гл. VI настоящего пособия.

БНА. 2002. № 10.

Российская газета. 2001. 6 нояб.

СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2864; Российская газета. 2001. 20 дек.

151

Постановление Конституционного Суда РФ от 4 марта 1997 г. № 4-П по делу о проверке конституционности статьи 3 Федерального закона от 18 июля 1995 года «О рекламе» // Вестник Конституционного Суда. 1997. № 1.

В литературе встречаются утверждения о том, что реклама является одной из форм информационной деятельности (см., напр.: *Панкратов Ф.* Г., *Серегина Т. К.* Коммерческая деятельность: Учебник для высш. и средн. спец. учеб. заведений. М., 1996. С. 185). Подобный подход к рекламе противоречит ее легальной интерпретации, содержащейся в ст. 2 ФЗ «О рекламе».

Вестник ВАС РФ. 1999. № 2.

БНА. 1998. № 28.

СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 245.

Там же. 1998. № 26. Ст. 3006.

Там же. 1996. № 317. Ст. 1918.

Там же. 1999. № 10. Ст. 1163.

Российская газета. 2001. 11 авг.

СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 609.

Там же. 1999. № 29. Ст. 3697; ВВС. 1993. № 12. Ст. 423; СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2594; 1997. № 29. Ст. 3502.

СЗРФ. 1996. № 44. Ст. 5016.

СЗ РФ. 1994. № 34. Ст. 3547; 1999. № 49. Ст. 5904; Российская газета. 2001. 29 нояб.

СЗ РФ. 2000. № 48.

ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 423.

166

Действие Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» не распространяется на деятельность в области связи. Лицензирование деятельности в области связи осуществляется в соответствии с Положением о лицензировании деятельности в области связи, утв. постановлением Правительства РФ от 5 июня 1994 г. № 642, а также постановлением Правительства РФ от 7 декабря 1994 г. № 1359 «О лицензировании телевизионного вещания, радиовещания и деятельности по связи в области телевизионного и радиовещания в Российской Федерации».

167

Информационно-правовая система «Кодекс». Документ: Инструкция по контролю лицензируемой деятельности в области связи.

САПП. 1993. № 3. Ст. 179; 1994. № 3. Ст. 273; СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3912; 2000. № 11. Ст. 1179.

169

Российская газета. 2001. 30 окт.

170

Информационно-правовая система «Кодекс». Документ: Правила охраны линий и сооружений связи.

171

Российская газета. 2002. 30 янв.

Сборник нормативных документов по вопросам использования радиочастот в радиоэлектронных системах и высокочастотных устройствах гражданского применения. М., 1999.

СЗ РФ. 2000. № 14.

Там же. № 17.

175

Российская газета. 2001. 17 янв.

СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3355.

Там же. 1997. № 41. Ст. 4673.

Там же. 1996. № 4. Ст. 268; № 17. Ст. 1982; 1997. № 25. Ст. 2899.

Там же. 1995. № 15. Ст. 1269.

Там же. 1999. № 8. Ст. 1010.

181

В настоящее время действует Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, утв. Указом Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203 в ред. указов Президента РФ от 24 января. 1998 г. № 61, от 6 июня 2001 г. № 659, от 10 сент. 2001 г. № 1114 (СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4775; 2001. № 24. Ст. 2418; № 38. Ст. 3967).

182

Перечень должностных лиц органов государственной власти, наделяемых полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне, утвержден распоряжением Президента РФ от 30 мая 1997. № 226-рп, действующим в ред. от 23 июля 1998 г. и от 23 января 1999 г. // СЗ РФ. 1997. № 22. Ст. 2573.

Сумин А. А. Комментарий к Закону Российской Федерации «О государственной тайне». М., 2001. С. 41–42.

СЗРФ. 1995. № 37. Ст. 3619.

185

Российская газета. 2002. 3 апр

СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4775; 1998. № 5. Ст. 561; 2001. № 24. Ст. 2418.

Там же. 1997. № 32 Ст. 3786.

188

Перечень медицинских противопоказаний для осуществления работы с использованием сведений, составляющих государственную тайну, утвержден приказом Минздрава России от 16 марта 1999 г. № 83. В данный перечень включены: хронические и затяжные психические расстройства с тяжелыми стойкими или часто обостряющимися болезненными проявлениями; психические расстройства и расстройства поведения, связанные с употреблением психоактивных веществ; синдром зависимости от алкоголя (третья стадия) с признаками резидуальных и отсроченных психических расстройств; синдром зависимости, развивающийся вследствие употребления наркотических средств или психотропных веществ.

СЗ РФ. 1998. № 35. Ст. 4407.

Бюллетень Государственного комитета Российской Федерации по высшему образованию. 1995. № 11.

СЗ РФ. 1995. № 43. Ст. 4987.

СЗРФ. 1998. № 35. Ст. 4407.

Там же. 1997. № 32. Ст. 3786.

Там же 1995. № 17. Ст. 1540; 1996. № 18. Ст. 2142; № 20. Ст. 2283; 1998. № 32. Ст. 3899.

195

Бюллетень Государственного комитета РФ по высшему образованию. 1995. № 11.

СЗ РФ. 1995 № 27. Ст. 2579; 1996. № 18. Ст. 2142.

197

Сумин А. А. Комментарий к Закону РФ «О государственной тайне». С. 180–199.

Ярочкин В. И. Информационная безопасность: Учебное пособие. М., 2000; *Левин В. К.* Защита информации в информационно-вычислительных системах и се тях// Программирование. 1994. № 5; *Бачило И. П., Лопатин В. Н., Федотов М. А.* Информационное право: Учебник. С. 408–480; *Копылов В. А.* Информационное право: Учебник. С. 218–231.

СЗ РФ. 1996. № 28. Ст. 3347.

200

Российская газета. 2000. 28 сент.

ВВС РФ. 1992. № 15. Ст. 779; 1993. № 2. Ст. 77; САПП РФ. 1993. № 52. Ст. 5086.

Под «информационным оружием» понимаются, как правило, средства уничтожения, искажения или хищения информации после преодоления систем ее защиты, ограничения доступа к ней надлежащих пользователей, дезорганизации работы технических средств.

203

В апреле 2002 г. Президент России обратился к Федеральному Собранию с Посланием «России надо быть сильной и конкурентоспособной», которое служит целями ориентации законодательной и исполнительной власти в области внутренней политики на демократическое развитие России, становление цивилизованного рынка и правового государства, повышение уровня жизни народа.

Российская газета. 2002. 19 апр.

СЗРФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

Реализация данного принципа получила импульс в Федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 гг.)», утв. Постановлением Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65. (Российская газета. 2002.12 февр.)

207

Обзор литературы и анализ взглядов ученых на проблемы юридической ответственности см.: *Братусь С. Н.* Юридическая ответственность и законность. М., 1976. С. 7–42; *Тархов В. А.* 1) Гражданское право. Общая часть: Курс лекций. Чебоксары, 1997. С. 271–288; 2) Понятие юридической ответственности// Правоведение. 1973. № 2. С. 33.

Российская газета. 2001. 31 дек.

209

Брайнин Я. М. Уголовная ответственность и ее основание в советском уголовном праве. М., 1963. С. 25; Курс советского уголовного права. Т. 1. Л., 1968. С. 222–223; Советское уголовное право. Общая часть. М., 1974. С. 26.